

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

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

Rapport réalisé pour le SPP Intégration Sociale, Lutte contre la Pauvreté, Economie Sociale et Politique des Grandes Villes, Juillet 2012

http://www.mi-s.be/sites/default/files/doc/activites_des_cpas_belges_en_faveur_de_lintegration_sociale_des_migrants.pdf

Résumé exécutif

La présente recherche est une étude exploratoire visant à fournir un aperçu des différentes facettes des activités menées par les CPAS belges en vue de favoriser 'l'intégration sociale' des usagers d'origine étrangère (UOE). Les principales questions de recherche ont été d'une part de déterminer les divers groupes d'UOE et leurs évolutions et de mettre en exergue le ou les 'modèle(s)' d'intégration visé par les CPAS au travers des actions envers les UOE. D'autre part, il s'est agi de se pencher sur la pratique des CPAS envers les UOE aux niveaux interne (difficultés particulières rencontrées, utilisation de dispositifs spécifiques) et externe (partenariats spécifiques, interaction et influence des niveaux politiques supra-locaux). La méthodologie suivie a consisté en la combinaison d'une approche quantitative par une enquête en ligne auprès de l'ensemble des CPAS avec une approche qualitative au travers d'études de cas dans 25 CPAS (10 en Flandre, 10 en Wallonie et 5 à Bruxelles).

Les CPAS identifient clairement les trois différents groupes d'UOE proposés dans l'étude, à savoir les étrangers inscrits aux registres civils, les belges d'origine étrangère ('allochtones') et les demandeurs d'asile. D'autres groupes d'usagers sont identifiés de manière plus spécifique (roms, personnes sans titre de séjour). Le nombre d'UOE a augmenté de manière significative dans plus de la moitié des CPAS, surtout au cours des cinq dernières années. C'est particulièrement le cas pour le groupe des demandeurs d'asile. L'étude confirme donc la tendance observée au 'changement de couleur' de la pauvreté, pour reprendre l'expression popularisée en Flandre pour désigner le fait que les personnes d'origine étrangère se retrouvent de plus en plus fréquemment exposées à la pauvreté et l'exclusion sociale. Ce phénomène semble être clairement un symptôme urbain. Cette hausse de l'afflux d'UOE s'accompagne d'une hétérogénéité de plus en plus forte de la population des UOE qui se présentent dans les CPAS, au point que l'on peut aujourd'hui parler de 'superdiversité' des UOE. Cette diversité se marque en termes de vécu, d'origine, de langues, de motifs de venue, de trajets de migration, de compétences sociales, etc.

Pour répondre à ce changement de profil de leurs usagers, les CPAS utilisent l'ensemble des instruments à leur disposition en matière d'intégration sociale, en les modulant selon les caractéristiques individuelles de la personne et de son statut administratif. Il s'agit d'accompagner les individus dans un parcours qui encourage leur épanouissement personnel par une meilleure intégration dans la société en les aidant à développer l'ensemble de leurs capacités, qu'elles soient sociales, socio-professionnelles ou civiques. Dans ce cadre, l'origine en soi de la personne ne joue aucun rôle dès lors que celle-ci peut faire valoir ses droits. Cela se distingue donc de la vision plus étroite de l'intégration civique, qui s'adresse spécifiquement aux nouveaux arrivants et consistant à leur présenter un trajet d'intégration. L'on peut donc dire que le modèle d'intégration qui prévaut avant tout pour les CPAS est celui de l'intégration sociale.

En raison de la croissance du nombre et de la diversité des UOE, la charge de travail a augmenté de manière conséquente dans certains CPAS, essentiellement urbains. Ces CPAS se sont adaptés sur le plan

organisationnel en développant leurs ressources humaines et en recourant à des médiateurs interculturels et/ou des interprètes sociaux. Beaucoup de ces CPAS ont aussi établi des partenariats et collaborations structurelles avec d'autres acteurs institutionnels et associatifs actifs dans les divers domaines concernant l'intégration des UOE.

En dépit de ces changements, la plupart des CPAS estiment que l'offre actuelle en termes d'instruments d'intégration sociale est suffisante pour atteindre les UOE, notamment les étrangers inscrits aux registres de population et les belges d'origine étrangère. C'est moins le cas pour les demandeurs d'asile ou des groupes particuliers comme les personnes sans titre de séjour légal, qui ont des droits plus limités. Le groupe des demandeurs d'asile est important pour de nombreux CPAS urbains en terme d'aide prodiguée. Le rôle formel des CPAS dans l'aide aux demandeurs d'asile s'organise dorénavant uniquement par le biais des Initiatives locales d'accueil (ILA). Il ressort toutefois de la recherche que les CPAS ne disposant pas d'ILA sont aussi confrontés à des demandes d'aide de demandeurs d'asile. Les mesures de participation socio-culturelles sont dès lors aussi utilisées par les CPAS pour stimuler l'apprentissage de la langue mais également organiser des rencontres interculturelles ou non, qui favorisent l'intégration sociale des UOE.

Si la gamme d'instruments à disposition des CPAS apparaît généralement comme suffisante en soi, ce sont principalement les problèmes de communication liés à la maîtrise de la langue et aux différences culturelles qui sont mis en avant par les CPAS comme les principaux obstacles à leur travail en matière d'intégration sociale des UOE. Cependant, le manque de moyens humains et financiers ainsi que le manque de concertation et d'échange sont également avancés comme ayant leur importance, particulièrement en région bruxelloise.

Les UOE rencontrent souvent des difficultés particulières dans des domaines tels que l'éducation et l'enseignement ou l'accès et la qualité du logement. Toutefois, la question de la méconnaissance de la langue est mise en avant par un grand nombre de CPAS comme étant une difficulté particulière. La méconnaissance de la langue est bien entendu un obstacle important à l'intégration sociale des UOE eux-mêmes, et les CPAS organisent des actions à cet égard. Mais la méconnaissance de la langue rend aussi plus complexe le travail d'intégration sociale des CPAS envers les UOE. Pour les assistants sociaux, la langue est le principal instrument de communication et donc d'évaluation des besoins de l'individu. En raison de la limitation des possibilités de communication, il est parfois difficile de détecter les problèmes sous-jacents. La maîtrise des langues de contact devient donc de plus en plus importante pour les assistants sociaux, notamment dans les zones urbaines, et ils sont relativement peu formés à cet égard. Un certain nombre de CPAS interrogés suggèrent également le développement d'outils d'intégration spécifiques, de même qu'une plus grande systématisation de l'apprentissage de la langue.

L'insertion dans l'emploi est aussi considéré comme un vecteur d'intégration sociale important pour les UOE. Dans ce domaine les UOE font face à des difficultés particulières (langue, discrimination, faibles qualifications,...). Les CPAS utilisent fréquemment les mesures articles 60 et 61 pour favoriser l'insertion socio-professionnelle des UOE, du moins pour ceux qui peuvent en bénéficier, mais un certain nombre de CPAS s'interrogent toutefois sur l'efficacité à long terme de ces mesures. Si certains CPAS ont mis en place des outils de suivi spécifique pour certaines populations d'UOE, ils sont demandeurs d'instruments de suivi et d'évaluation spécifiques, quantitatifs et qualitatifs, au niveau régional et/ou fédéral qui leur permettent de mieux cerner les problèmes au niveau local, mais aussi de mieux suivre l'intégralité du parcours des UOE vers une intégration sociale réussie à terme.

Un certain nombre de CPAS interrogés appellent également à une réflexion d'ensemble permettant de formuler des objectifs clairs et un cadre d'action cohérent concernant l'aide aux UOE, et particulièrement aux demandeurs d'asile. Un grand nombre des CPAS interrogés se déclarent également désireux d'une possibilité de systématiser les échanges de pratiques et d'expériences sur la question de l'intégration sociale des personnes d'origine étrangère.