

**Faculté des sciences économiques,
sociales, politiques et de communication**

Postures professionnelles des travailleurs sociaux des BAPA et orientation des primo-arrivants

Auteur.e. : Étienne KITAMEREKA MBURANO

Promotrice.teur : Abraham FRANSSEN

Lecteur·rices : Marie VERHOEVEN, Adriana COSTA SANTOS

Année académique 2024-2025

Master en politique économique et sociale finalité spécialisée en analyse et
évaluation des politiques

**Faculté des sciences économiques,
sociales, politiques et de communication**

Postures professionnelles des travailleurs sociaux des BAPA et orientation des primo-arrivants

Auteur.e : Étienne KITAMEREKA MBURANO

Promotrice.teur : Abraham FRANSSEN

Lecteur·rices : Marie VERHOEVEN, Adriana COSTA SANTOS

Année académique 2024-2025

Master en politique économique et sociale finalité spécialisée en analyse et
évaluation des politiques

Remerciements

Je tiens à exprimer ma profonde gratitude envers toutes les personnes qui m'ont soutenu dans ce projet de reprise d'études tardive, malgré les contraintes professionnelles et familiales qui m'incombaient.

Ma reconnaissance la plus sincère s'adresse à mon épouse, Sifa SIMBA, dont la patience, la douceur et les encouragements constants m'ont permis de persévérer dans les moments de doute. Son soutien indéfectible a été le pilier de ma réussite.

À mes enfants, Ray, Maêne et David, qui ont fait preuve d'une grande compréhension durant ces trois années où j'étais peu présent à la maison à cause de mes obligations professionnelles et académiques. Malgré mes absences, mes fatigues et le manque du temps, leur accueil chaleureux et leur intérêt pour mes études m'ont profondément touché.

J'adresse mes sincères remerciements à mon promoteur, Monsieur Abraham FRANSSSEN, pour son encadrement rigoureux, ses précieuses orientations et sa disponibilité remarquable malgré ses nombreuses responsabilités. Ses recommandations, notamment sur le plan bibliographique, ont joué un rôle essentiel dans la réalisation de cette étude.

Je remercie également Madame Marie VERHOEVEN et à Monsieur Simon DEBERSAQUES d'avoir accepté de m'accompagner dans cette démarche académique.

Un merci particulier à Madame Nathalie SIMAR pour sa contribution inestimable à la restructuration de ce travail et à la clarification de mes idées. Ses conseils et ses relectures attentives ont nettement amélioré la qualité de mon travail.

Enfin, ma reconnaissance va à mes camarades d'auditoire, notamment ceux avec qui j'ai collaboré en sous-groupes, pour les échanges enrichissants et le soutien mutuel.

À vous tous, je dédie ce travail.

Lexique

- AMU : Aide Médicale Urgente
- ASBL : Association sans but lucratif
- BAPA : Bureau d'Accueil pour Primo-Arrivants
- BAPA-BXL : BAPA-Bruxelles
- CBAI : Centre bruxellois d'action interculturelle
- CD&V : Christen-Democratisch en Vlaams (parti politique néerlandophone belge)
- CDH : Centre Démocrate Humaniste (ancien nom du parti Les Engagés)
- COCOM : Commission communautaire commune
- COCOF : Commission communautaire française
- CPAS : Centre Public d'Action Sociale
- CRAcs : Centre Régional d'Appui en Cohésion sociale
- ETP : Équivalent Temps Plein
- FDF : Front Démocratique des Francophones (ancien parti politique belge)
- Groen : Vert (Parti politique écologiste néerlandophone belge)
- ISP : Insertion socio-professionnelle
- MR : Mouvement Réformateur (parti politique belge francophone)
- N-VA : Nieuw-Vlaamse Alliantie (parti politique nationaliste flamand)
- OCMW: Openbaar Centrum voor Maatschappelijk Welzijn (équivalent néerlandophone de CPAS)
- PRL : Parti Réformateur Libéral (ancien parti politique belge)
- PS : Parti Socialiste (parti politique belge francophone)
- SAMPA : Service d'Aide aux Molenbeekoïses Primo-Arrivants
- SETIS : Service d'Interprétation et traduction en Milieu Social
- SLB : Street-Level Bureaucracy
- SP. A : (Socialistische Partij Anders) ancien nom du parti Vooruit (parti politique socialiste flamand)
- UE : Union Européenne
- UE+ : États de l'UE plus certains autres états
- VB : Vlaams Belang (parti politique nationaliste flamand)
- VGC : Vlaamse Gemeenschapscommissie (Commission communautaire flamande)
- VIA : (Nom d'une ASBL agréée comme BAPA)

Table des matières

Remerciements	2
Lexique	3
Introduction générale.....	4
Première partie : La présentation du dispositif d'accueil des primo-arrivants à Bruxelles, le cadre théorique et la méthodologie de la recherche	6
Chapitre 1 : Historisation, contextualisation et présentation du dispositif d'accueil et d'accompagnement des primo-arrivants et des personnes étrangères assuré par les BAPA	7
1. Introduction.....	7
2. Historique des BAPA à Bruxelles	7
3. Présentation du dispositif du BAPA à Bruxelles	10
3.1. Pour qui ?.....	10
3.2. Sur quoi porte-t-il ?	11
3.3. Comment le dispositif est-il mis en œuvre ?	11
3.4. Par qui ?	13
3.5. Quand ?	13
3.6. Où ?	14
3.7. Avec qui ?	14
3.8. Pourquoi ?	15
3.9. AND SO WHAT ?	15
4. Conclusion	16
Chapitre 2 : Cadre théorique et problématique de recherche	17
1. Introduction.....	17
2. Théorie des « <i>street-level bureaucracy</i> »	17
3. Articulation de la théorie des « <i>street-level bureaucracy</i> » dans le champ des primo-arrivants .	22
4. Les différentes postures du travailleur social selon la typologie de Driessens.....	24
4.1. L'assistant ritualiste et le contrôleur	25
4.2. Le sauveur et le solutionneur de problème	26
4.3. L'accompagnateur et le médiateur	26
5. Attitudes des usagers face au travailleur social selon la typologie de Driessens	26
5.1. Le débrouillard	27
5.2. Le demandeur d'aide temporaire	27
5.3. Le consommateur passif.....	28
5.4. Le demandeur d'aide affectueux	28
5.5. Le chercheur d'aide directif.....	28
5.6. Le collaborateur de bonne volonté	29

6. Les relations entre les travailleurs sociaux et primo-arrivants : une gestion différenciée selon l'origine des bénéficiaires.....	29
7. Définition des quelques concepts clés : primo-arrivant, travailleur social, pouvoir discrétionnaire	31
7.1. Qu'est-ce qu'un primo-arrivant ?.....	31
7.2. Qui est travailleur social ?	32
7.3. Qu'est-ce qu'un pouvoir discrétionnaire ?.....	32
8. Comment appliquer la théorie de <i>street-level bureaucracy</i> aux travailleurs sociaux dans les bureaux d'accueil des primo-arrivants ?	33
9. Conclusion	34
Deuxième partie : Démarches empiriques.....	35
Chapitre 1 : Méthodologie de recherche	35
Chapitre 2 : Portraits des travailleurs sociaux des BAPA	38
1. Portrait 1 : Jeanne ou la connexion relationnelle et le détachement de la bureaucratie	38
1.1. Parcours académique et professionnel de la travailleuse sociale.....	38
1.2. Profil professionnel selon les principaux thèmes d'analyse	38
1.3. Extraits des récits particuliers et contradictoires de la travailleuse sociale.....	40
2. Portrait 2 : Amina ou l'autonomie dans le travail, mais pas au niveau des règles.....	41
2.1. Parcours académique et professionnel de la travailleuse sociale.....	41
2.2. Profil professionnel selon les principaux thèmes d'analyse	41
2.3. Extraits des récits particuliers et contradictoires de la travailleuse sociale.....	44
3. Portrait 3 : Amal ou l'empathique par expérience.....	45
3.1. Parcours académique et professionnel du travailleur social	45
3.2. Profil professionnel selon les principaux thèmes d'analyse	45
3.3. Extraits des récits particuliers et contradictoires du travailleur social	47
4. Portrait 4 : Omar ou la pratique régulière du travail social clandestin	47
4.1. Parcours académique et professionnel du travailleur social	47
4.2. Profil professionnel selon les principaux thèmes d'analyse	48
4.3. Extraits des récits particuliers et contradictoires du travailleur social	49
5. Conclusion	50
Chapitre 3 : Enjeux transversaux et difficultés rencontrées par les travailleurs sociaux de BAPA à Bruxelles	52
1. Représentations du primo-arrivant dans le BAPA.....	52
2. Identification des besoins : outils et usage	53
3. Pratiques d'orientation	54
4. Les défis, les dilemmes et les contraintes : une surcharge du travail pour les travailleurs sociaux	54
5. Pouvoir discrétionnaire et autonomie : entre suivre le cadre et avoir une liberté	55

6. Relation avec les bénéficiaires empreinte d’humanité, de limites et de tensions	56
7. Évaluation du dispositif, un appel à la réforme.....	57
8. Conclusion	58
Chapitre 4 : Analyse des pratiques des travailleurs sociaux par les observations	59
1. Convergences entre les représentations exprimées et observées sur le terrain.....	59
2. Écarts ou discordances entre les dits et les faits.....	60
3. Timing des bilans sociaux et linguistiques.....	60
Conclusion générale	62
Bibliographie	66
Annexes	69
Annexe 1 : Grille d’analyse du dispositif BAPA.....	69
Annexe 2 : Echanges de mails envoyés aux BAPA et aux travailleurs sociaux.....	70
Annexe 3 : Grille d’analyse d’entretiens semi-directifs avec sept travailleurs sociaux du BAPA.....	72
Annexe 4 : Guides d’entretien pour les travailleurs sociaux et les primo-arrivants	75

Introduction générale

Notre parcours professionnel au sein d'une association engagée dans l'intégration des réfugiés en Belgique, particulièrement à Bruxelles, a nourri notre réflexion sur les défis liés à l'accompagnement de personnes issues de cultures diverses, souvent confrontées à des chocs culturels dans leur quête de vivre ensemble. Nous avons d'abord exercé comme agent informatique dans le cadre de projets d'insertion socioprofessionnelle (ISP), avant de migrer vers des activités d'animation dans le dispositif de cohésion sociale, où nous intervenions comme formateur en citoyenneté. Plus récemment, nous avons intégré un Bureau d'Accueil pour Primo-Arrivants (BAPA) en tant que formateur dans le cadre du dispositif d'accueil et d'accompagnement des primo-arrivants et des personnes étrangères, à la suite de réorganisations internes au sein de notre employeur, l'ASBL Convivial.

Ces années d'expériences nous ont permis d'observer l'impact du travail des professionnels de l'accompagnement, notamment celui des travailleurs sociaux, sur les bénéficiaires. Ces observations, étalées sur plus d'une décennie, ont nourri notre réflexion approfondie sur les pratiques professionnelles et les dynamiques relationnelles dans l'accompagnement des primo-arrivants.

Au cours de notre travail en tant que formateur, nous avons souvent été interpellés par les bénéficiaires, pendant et en dehors des sessions d'animation. Leurs interrogations, souvent issues de leur relation avec les travailleurs sociaux portaient sur des aspects pratiques liés à leur accompagnement. Parfois, certaines situations évoquées laissaient entrevoir des impressions de manipulation ou de malentendu. De plus, certains échanges révélaient des incohérences dans les orientations proposées. Par exemple, pour des besoins similaires, des bénéficiaires recevaient parfois des informations ou des recommandations d'orientation divergentes selon les travailleurs sociaux. Bien que nous ne puissions affirmer avec certitude que ces divergences soient systématiques, elles nous ont semblé problématiques et potentiellement sources de confusion pour les bénéficiaires, compromettant ainsi leur réussite dans le processus d'intégration.

C'est à partir de ces constats que nous avons fait le choix d'approfondir cette problématique dans le cadre de ce mémoire. Notre objectif est d'explorer la manière dont les travailleurs sociaux des BAPA identifient les besoins des primo-arrivants et comment ils les orientent pour leur insertion socioprofessionnelle par la suite. Plus précisément, la question de recherche qui guide cette étude est la suivante : « De quelle manière les

perceptions/représentations des besoins des primo-arrivants par les travailleurs sociaux des BAPA à Bruxelles influencent-elles les orientations qu'ils leur préconisent pour leur insertion socioprofessionnelle ? »

Pour atteindre cet objectif, notre travail s'articule autour de deux grandes parties. La première partie est consacrée au cadre contextuel, théorique et méthodologique. Elle vise à poser les bases nécessaires à la compréhension de la problématique. Nous y analysons le dispositif d'accueil des primo-arrivants assuré par les BAPA à Bruxelles, en examinant son historique, ses objectifs, ses publics cibles et ses modalités de mise en œuvre. Cette première partie mobilise des concepts clés, tels que la « *street-level bureaucracy* » de Lipsky (1980), pour éclairer le rôle central des travailleurs sociaux dans la mise en œuvre des politiques publiques. Nous abordons également les différentes postures professionnelles des travailleurs sociaux, selon la typologie de Kristel Driessens, ainsi que les interactions entre ces derniers et les primo-arrivants, marquées par des dynamiques spécifiques selon les origines et les attentes des bénéficiaires. Enfin, cette partie inclut une définition des concepts essentiels et une présentation de la méthodologie de recherche adoptée, permettant de problématiser notre question de recherche.

La seconde partie s'appuie sur une démarche empirique pour explorer les perceptions des travailleurs sociaux et leur influence sur les orientations proposées aux primo-arrivants. Elle repose sur des récits issus d'entretiens réalisés auprès des acteurs concernés, soit les travailleurs sociaux et les primo-arrivants, analysés pour mettre en évidence le rôle des « *street-level bureaucrats* » considérés comme des coproducteurs des politiques publiques (Sardan, 2021).

Première partie : La présentation du dispositif d'accueil des primo-arrivants à Bruxelles, le cadre théorique et la méthodologie de la recherche

Les bureaux d'accueil à Bruxelles, sont actuellement au nombre de trois selon le décret de la Région de Bruxelles-Capitale (2022), regroupent *l'ASBL VIA* (agrée en 2016), *l'ASBL BAPA Bruxelles* (agrée en 2016) et *l'ASBL Convivial* (agrée en 2020). Ces structures jouent un rôle essentiel pour faciliter l'ouverture entre les primo-arrivants, les personnes étrangères et le public belge. Elles offrent à ces bénéficiaires une opportunité d'établir un contact avec les citoyens belges et de se familiariser avec le système institutionnel en Belgique.

Selon le décret de la Région de Bruxelles-Capitale (2022.b), leur mission est de « *sensibiliser les primo-arrivants aux enjeux liés à leur insertion en Belgique* », de les accompagner vers une « *autonomie* » dans leur vie quotidienne et de favoriser leur « *participation sociale, économique et culturelle* ». Ces bureaux constituent également un espace où les bénéficiaires découvrent la culture du pays d'accueil et accèdent à des outils qui les aident à s'intégrer dans la société de diverses manières. Dans ce dispositif, les travailleurs sociaux occupent une place centrale, jouant un rôle clé dans la mise en œuvre de ces objectifs.

Dans la première partie de ce travail, nous présentons le dispositif d'accueil et d'accompagnement des primo-arrivants. Nous introduisons ensuite, de manière générale, la théorie de la « *street-level bureaucracy* », qui constitue le cadre d'analyse de cette étude. Enfin, nous exposons la méthodologie de recherche adoptée.

Chapitre 1 : Historicisation, contextualisation et présentation du dispositif d'accueil et d'accompagnement des primo-arrivants et des personnes étrangères assuré par les BAPA

1. Introduction

Dans ce chapitre, nous aborderons le dispositif des BAPA à Bruxelles en suivant une approche en trois étapes. Tout d'abord, nous commençons par retracer l'historique des BAPA pour comprendre leur évolution au fil des différentes législatures politiques, ainsi que leurs rôles dans la mise en place des dispositifs d'accueil. Nous analysons ensuite le contexte dans lequel les BAPA ont été créés, afin de mieux cerner les enjeux sociaux et politiques qui ont conduit à leur création. Enfin, nous proposerons une présentation officielle du dispositif BAPA, dans le but de mieux comprendre ses objectifs et son fonctionnement.

Pour cette présentation, nous nous appuyons sur une grille d'analyse inspirée des travaux de Franssen & Garely (2009), centrée sur l'évaluation de l'action publique en Région de Bruxelles-Capitale, et plus particulièrement sur la transition des jeunes entre l'enseignement et l'emploi. Cette grille nous permet d'étudier les différentes dimensions du dispositif BAPA, en abordant les questions essentielles liées à son fonctionnement, ses finalités et ses impacts. À travers cette approche, nous cherchons à comprendre les mécanismes du dispositif et à identifier ses enjeux ainsi que son efficacité dans l'accompagnement des primo-arrivants.

2. Historique des BAPA à Bruxelles

Aborder les rôles des BAPA implique d'abord de retracer brièvement l'évolution des politiques d'accueil en Belgique en général, mais avec une attention particulière portée sur la Région de Bruxelles-Capitale, qui constitue notre principal champ d'études.

Nous retracerons l'évolution de l'accueil des primo-arrivants, entre 1994 et 2019 en nous appuyant sur l'étude de Nassaux (2020, p. 5-58) sur la politique d'accueil et d'intégration des primo-arrivants en région bruxelloise. Nous évoquerons ensuite les évolutions récentes survenues entre 2020 et juillet 2023, concernant l'accueil et l'accompagnement des primo-arrivants et des personnes étrangères à Bruxelles.

L'intégration des primo-arrivants constitue un défi majeur, notamment face à l'augmentation du nombre de migrants vers l'Europe ces dernières années. Selon Myria, (centre fédéral Migration) repris par Nassaux (2020, p. 5), en Belgique, « *entre le 1^{er} janvier 2000 et le 1^{er} janvier 2019, les effectifs de personnes de nationalités étrangères ont augmenté de 55%, passant de 897 110 à 1 391 425* ». En Belgique, « *la politique d'accueil et d'intégration des immigrés* » relève des gouvernements communautaires depuis la loi spéciale du 8 août 1980.

Dans la Région de Bruxelles-Capitale, cette compétence a été transférée à la Commission communautaire française (COCOF) par la Communauté française, selon le décret de juillet 1993 (Nassaux, 2020,p. 5).

Au cours de la législature 2004-2009, une proposition de décret visant à établir un parcours d'intégration ou d'insertion non obligatoire, à l'opposé de ce qui se pratique en Communauté flamande, a été présentée au Parlement de la COCOF par deux parlementaires du MR (le Mouvement réformateur), Françoise Schepmans tendance PRL (le Parti réformateur libéral) et Serge de Patoul tendance FDF (Front démocratique des francophones) depuis 2003. Cette initiative visait à créer un parcours d'intégration pour les primo-arrivants, à travers les bureaux d'accueil.

En 2005, malgré sa conformité avec d'autres initiatives telles que celles de la Flandre, de la France, de l'Allemagne et des Pays-Bas, ainsi qu'avec les recommandations du Conseil européen du 19 novembre 2004, qui soulignait l'importance d'une connaissance de base de la langue, de l'histoire et des institutions du pays d'accueil pour l'intégration, cette proposition de décret a été rejetée. Une idée similaire émanant d'une commission de dialogue interculturel, instauré en février 2004 sous la direction du ministre fédéral de l'Intégration sociale, d'abord Marie Arena, puis à partir de juillet 2004, Christian Dupont, tous deux membres du Parti socialiste (PS) a été soulevée lors de la conférence interministérielle chargée de l'immigration et de l'intégration, mais elle n'a pas influencé la décision de rejet. Parmi les raisons invoquées pour ce rejet, ils avaient notamment pointé le risque de la stigmatisation du public primo-arrivant. De plus, cette proposition suscitait des inquiétudes, car elle risquait d'entrer en conflit avec le décret de la COCOF du 30 avril 2004 relatif à la cohésion sociale (Nassaux, 2020, p. 11).

Cependant, lors de la législature 2009-2014, le programme a mis l'accent sur l'équité de la qualité de l'accueil des primo-arrivants. À cet égard, le président du collège de la COCOF, Christos Doulkeridis (Écolo), a souligné dans sa déclaration l'importance de renforcer l'apprentissage du français et de mettre en place des modules d'initiation à la citoyenneté. De plus, il avait annoncé la création d'un véritable parcours d'accueil pour les primo-arrivants, conformément à l'accord de la majorité pour la législature. En 2011, le Mouvement réformateur (MR) a déposé un texte en commission des affaires sociales, qui a été ultérieurement adoptée par décret le 5 juillet 2013 après des auditions préalables impliquant des acteurs de terrain et des acteurs institutionnels. Contrairement à une proposition similaire déposée par le MR en 2005 qui avait été rejetée, celle de 2013 s'adresse à toutes les personnes d'origine étrangère qui

résident légalement en Région bruxelloise. Cela représente une avancée importante dans le processus législatif.

Le projet de décret du 7 mai 2013 met l'accent sur une structure d'accueil organisée en deux volets (primaire et secondaire). Il est confié à des opérateurs agréés et a été adopté le 18 juillet 2013. Il concerne un parcours d'accueil non obligatoire, entré en vigueur le 30 mars 2015. En octobre 2014, la COCOM reconnaissait la volonté de la COCOF et de la Communauté flamande d'organiser un tel parcours sur le territoire bruxellois, et le caractère obligatoire de ce parcours était décidé, selon les cas, pour l'aspect linguistique ou pour l'ensemble du dispositif. La COCOM s'engageait également à investir en complémentarité avec les deux communautés afin d'assurer l'efficacité de ces dispositifs (Nassaux, 2020, p. 22).

La plupart des partis politiques ont exprimé des réactions globalement positives concernant le parcours d'intégration à Bruxelles, malgré quelques divergences. Philippe Close (PS) se félicite de voir la COCOM acter la volonté de la COCOF et de la VGC d'organiser un parcours d'intégration sur le territoire bruxellois. Michel Colson (FDF) salue le caractère obligatoire du parcours tandis que Julie de Groote (CDH) insiste sur l'optimisation du dispositif. Elke Roex (SP. A) considère que l'accord de majorité traduit une « bruxellisation » de l'intégration citoyenne et souhaite que la COCOF et la Communauté flamande mènent une politique commune et propre à la Région bruxelloise. Paul Delva (CD&V) considère le parcours comme étant indispensable pour les nouveaux arrivants alors que Viviane Teitelbaum (MR) se réjouit, mais regrette son caractère facultatif. Zoé Genot (Écolo) s'interroge quant à elle sur la manière dont le collège réuni envisage de faire de la COCOM un véritable rassembleur pour coordonner la politique d'accueil. Arnaud Verstraete (Groen) note l'apport financier de la COCOM, mais critique l'absence d'un parcours unique. Liesbet Dhaene (N-VA) questionne le délai endéans lequel l'obligation de suivre le parcours sera mise en œuvre, tandis que Dominiek Lootens-Stael (VB) reproche le manque de précision de l'obligation et plaide pour des sanctions en cas de manquements.

Le parcours d'accueil des primo-arrivants en Région bruxelloise est différent du modèle flamand où ce parcours est obligatoire depuis 2003. Malgré les désaccords, un cadre législatif a été adopté en 2017, renforcé par un accord de coopération entre la COCOF, la COCOM, et la Communauté flamande conclu le 20 décembre 2018. Cet accord stipule que « *si la Commission communautaire commune veut organiser ses propres parcours d'accueil, elle ne peut le faire qu'après concertation et notification à la Commission communautaire française et la Communauté flamande* » (Nassaux, 2020, p. 35).

Pendant la même législature, et dans la déclaration du programme du 18 juillet 2019, le collège de la COCOF a annoncé que la COCOM développerait un parcours d'accueil propre à Bruxelles conformément à l'ordonnance du 11 mai 2017. Un large consensus existe actuellement sur la nécessité d'un parcours d'accueil obligatoire pour les primo-arrivants en Région bruxelloise, bien que les perceptions des acteurs politiques continuent d'évoluer, avec deux conceptions opposées : l'une plaide pour une organisation par la COCOM, l'autre pour une organisation distincte par chaque entité compétente.

Actuellement, et à la transition entre la législature précédente et la législature actuelle, l'organisation de l'accueil des primo-arrivants dans la Région de Bruxelles-Capitale a considérablement évolué. Toutefois, dans son article, « L'intégration des nouveaux arrivants à Bruxelles : un puzzle institutionnel et politique », Catherine Xhardez (2016), nous montre comment la complexité du cadre institutionnel, caractérisé par l'existence de deux parcours distincts sur un même territoire, a des répercussions directes sur les bénéficiaires, à savoir les nouveaux arrivants. Ces derniers se retrouvent pris au piège d'un système particulièrement complexe. Alors que la compréhension des rouages du système fédéral est déjà ardue pour ceux qui en ont une connaissance approfondie, il est raisonnable de penser que cette situation semble difficile à démêler pour un primo-arrivant, qui n'est pas familier avec l'architecture institutionnelle belge.

3. Présentation du dispositif du BAPA à Bruxelles

L'accueil des primo-arrivants par le biais d'un parcours d'intégration organisé par les BAPA, tel qu'il existe aujourd'hui à Bruxelles, est relativement récent.

Pour présenter officiellement les BAPA, nous répondons aux questions ci-dessous, issues du cadre d'analyse que nous avons élaboré et présenté en annexe 1. Ce cadre s'inspire des travaux de Franssen, A., & Garellly, A. (2009), sur le « *Cadre d'analyse et d'évaluation de l'action publique en Région de Bruxelles-Capitale en matière de transition des jeunes entre l'enseignement et l'emploi* », ainsi que de l'ordonnance du 20 juillet 2023 relative au parcours d'accueil de la Région de Bruxelles-Capitale (2023).

3.1. Pour qui ?

Ce dispositif concerne l'accueil des *primo-arrivants* (art.2,1°) visé par l'obligation « *primo-arrivant* »: *l'étranger majeur, de moins de 65 ans, résident légalement en Belgique depuis moins de trois ans et qui est inscrit pour la première fois avec un titre de séjour de plus de trois mois au registre des étrangers d'une commune de la région bilingue de*

Bruxelles-Capitale et qui ne bénéficie pas de l'exemption visée à l'article 5, §2 ; soit les étrangers ayant la nationalité d'un des états de l'UE+ ;

Certains bénéficiaires ne sont pas concernés par le dispositif. Il s'agit des catégories exemptées (résidents temporaires, des personnes ayant suivi un parcours similaire, ou ayant des certificats d'études reconnus), telles que mentionnées dans l'ordonnance au chapitre III, Article 5, §2 (points 1 à 8).

3.2. Sur quoi porte-t-il ?

Les dimensions ciblées pour les bénéficiaires, énoncées au chapitre III, article 4, §3 (points 1 à 4) de l'ordonnance, précisent que « *Le parcours d'accueil est dispensé selon une approche interculturelle et comprend au moins les éléments suivants :*

1° un programme d'accueil, lors duquel un bilan social et un bilan linguistique sont établis par l'organisateur agréé et lors duquel le bénéficiaire est informé des droits et devoirs en vigueur en la matière pour tous les habitants du territoire bilingue de Bruxelles-Capitale, ainsi que des dispositifs et acteurs qui peuvent l'accompagner pour ses démarches en la matière.

Le bilan social permet d'identifier les besoins du bénéficiaire, notamment en matière de logement, de revenus, de soins de santé, d'insertion socioprofessionnelle, d'accueil d'enfants et d'enseignement. Le bilan linguistique permet d'évaluer les besoins du bénéficiaire en matière de compétences orales et écrites en français ou en néerlandais...

2° un module de cours de français ou de néerlandais langue étrangère, en fonction des besoins linguistiques du bénéficiaire ;

3° une formation sur la citoyenneté, où des informations élémentaires sont fournies sur le fonctionnement des institutions publiques et sur les valeurs clés de la démocratie ;

4° tout au long du parcours, l'organisateur agréé garantit un accompagnement individualisé qui inclut l'orientation des personnes vers des services et opérateurs susceptibles de rencontrer les besoins identifiés dans le cadre du bilan social.

Le Collège réuni définit les modalités relatives à l'organisation du parcours d'accueil et agréé des organisateurs de parcours d'accueil ».

Cela montre un aspect essentiel du dispositif des BAPA qui consiste à accueillir les primo-arrivants, évaluer leurs besoins, les informer et les orienter, tout en confiant la formation linguistique à des opérateurs externes des BAPA.

3.3. Comment le dispositif est-il mis en œuvre ?

Conformément à l'arrêté d'exécution de l'ordonnance du 20 juillet 2023, la COCOM (Commission communautaire commune de Bruxelles-Capitale, 2024a), donne au chapitre IV,

art.6-art.32, relatif à l'organisation du parcours d'accueil, les différentes étapes de mise en œuvre du dispositif, réparties en sept sections :

- La première section porte sur le programme d'accueil. Ce volet prévoit que les bénéficiaires reçoivent des informations concernant les objectifs et les enjeux du parcours d'accueil, la gratuité de ce dernier, ainsi que les modalités pratiques relatives à son organisation. Sont également communiquées les conditions de suspension et de clôture de leur dossier, de même que les conditions de délivrance des attestations. Il est impératif que les bénéficiaires notifient à l'organisateur agréé toute modification de leur situation personnelle, familiale ou professionnelle. La responsabilité de l'organisateur agréé en matière de traitement des données personnelles est précisée, notamment en ce qui concerne les finalités et les destinataires. Le programme d'accueil comprend aussi la réalisation de bilan social et linguistique, la transmission d'information sur les droits et devoirs des bénéficiaires, ainsi qu'un accompagnement individualisé.
- La deuxième section est consacrée à la formation à la citoyenneté, avec la possibilité de dispenses soumises à certaines conditions.
- La troisième section concerne la formation linguistique, laquelle est également sujette à des dispenses sous conditions. Il convient de souligner que ces formations sont prises en charge par des opérateurs linguistiques externes aux BAPA.
- La quatrième section traite des conventions établies par l'organisateur agréé avec des tiers en vue de la réalisation de missions spécifiques. À titre d'illustration, les BAPA peuvent externaliser les formations citoyennes destinées aux bénéficiaires de longue durée en fonction de leurs ressources disponibles. De même, il est possible de faire appel au personnel du SETIS pour assurer des services d'interprétariat dans les langues pour lesquelles les BAPA ne disposent pas de ressources internes suffisantes. Il est également envisageable que le personnel de SETIS intervienne au sein des BAPA en qualité de tiers pour animer certaines formations.
- La cinquième section énonce les différents cas de suspension du parcours d'accueil. Ces motifs incluent notamment la survenance d'une maladie, un séjour temporaire à l'étranger d'une durée minimale d'un mois, la naissance d'un enfant (avec une suspension dont la durée maximale est de neuf mois), le décès d'un membre de la famille (entraînant une suspension de deux mois) ou une interruption temporaire du séjour.
- La sixième section est consacrée à la délivrance des attestations de suivi du parcours et à la conclusion de ce dernier.

- Enfin, la septième section concerne la clôture administrative et organisationnelle du parcours, ce qui correspond à la finalisation du parcours du primo-arrivant.

3.4. Par qui ?

Les intervenants impliqués, tels que mentionnés au chapitre IV, des articles 8 et 9 de l'ordonnance, incluent les organisateurs agréés (subventionnés par la Commission communautaire commune), les partenaires tiers agréés ou organisés par une autorité publique compétente, ainsi que les opérateurs linguistiques. Les BAPA en région francophone comptent principalement trois acteurs majeurs. Il s'agit de l'asbl VIA, soutenue par les communes de Schaerbeek et Molenbeek, de l'asbl BAPA-BXL, portée par la ville de Bruxelles et son CPAS, ainsi que de l'asbl CONVIVIAL. Les BAPA sont accompagnés de quinze opérateurs linguistiques pour répondre aux besoins des bénéficiaires en matière de langue (Région de Bruxelles-capitale, 2022).

En plus des opérateurs linguistiques conventionnés des BAPA, d'autres partenaires proposent des services linguistiques, notamment des associations subventionnées en cohésion sociale, Bruxelles Formation, etc. Par ailleurs, des structures spécialisées en interprétariat social, telles que le SETIS ou Bruxelles Accueil, interviennent à différents niveaux du parcours des primo-arrivants : accueil, bilans sociaux et linguistiques, accompagnement social et participation aux formations sur les droits, devoirs et la citoyenneté (Centre Régional d'Appui en Cohésion sociale (CRAcs), 2023).

L'organisateur agréé emploie une équipe dont la taille varie en fonction du nombre de dossiers actifs chaque année. Pour un minimum de 500 dossiers actifs, l'équipe doit comprendre un directeur, cinq travailleurs sociaux en équivalent temps plein (ETP), un secrétaire et agent d'accueil (1 ETP) (Commission communautaire commune de Bruxelles-Capitale, 2024b, art. 46 §1). Ces professionnels des BAPA sont également soutenus par des formateurs en citoyenneté au sein de chaque BAPA.

3.5. Quand ?

Selon l'article 5, §1^{er}, le bénéficiaire doit « ...dans un délai de maximum six mois après son inscription au registre des étrangers d'une commune du territoire bilingue de Bruxelles-Capitale, le primo-arrivant s'enregistre auprès d'un organisateur de parcours et conclut une convention d'accueil avec cet organisateur... » par ailleurs, conformément à son article 7,§2, le parcours doit être achevé ... « dans un délai de maximum dix-huit mois après l'enregistrement visé à l'article 5, § 1er, alinéa 2, le primo-arrivant doit pouvoir démontrer qu'il a suivi le parcours d'accueil auprès d'un organisateur de parcours.... »

3.6. Où ?

Le dispositif est mis en œuvre sur le territoire de *la région bilingue de Bruxelles-Capitale...*, dans les *...locaux ...* des organisateurs agréés repris dans l'article 10, §1^{er}, 2° et 6° de l'ordonnance. À l'article 4, §1^{er}, il est indiqué que le parcours est mis en place pour favoriser l'intégration, la citoyenneté active et l'autonomie des primo-arrivants. Cela est clairement exprimé comme suit : « *La politique d'accueil est axée sur les principes suivants : l'égalité de chacun, le respect du caractère individuel, des compétences et des ambitions de chacun, la migration en tant qu'opportunité pour la société, l'anti-discrimination, la lutte contre le racisme et le sexisme, et le gender mainstreaming, la citoyenneté active, l'autonomisation, et enfin l'acquisition de connaissances du français ou du néerlandais.* » Le parcours d'accueil vise à accompagner les bénéficiaires grâce à un programme adapté et individualisé d'accompagnement et de formation.

3.7. Avec qui ?

En dehors des BAPA, le dispositif prévoit la *collaboration avec les opérateurs linguistiques*, ainsi qu'avec *les opérateurs susceptibles de répondre aux besoins identifiés dans le cadre du bilan social* (art. 4, §3, 4°). En précision, *le Collège réuni fixe les modalités et conditions de cette collaboration entre opérateur agréé et opérateur linguistique, conformément à l'article 8, §4 de l'ordonnance.*

Dans certains cas, les BAPA peuvent externaliser les formations à la citoyenneté. C'est notamment le cas du BAPA VIA, qui confie certains modules en arabe oriental au SETIS et des modules en français facile orientés ISP à la Maison de Quartier d'Helmet (CBAI-CRAcs, 2020a). Parfois ces formations sont également confiées aux opérateurs de la « cohésion sociale » telles qu'à la *Chambre de l'art et de la culture*, à l'*Institut kurde*, et à la *Solidarité savoir*. Par ailleurs, des conventions sont établies avec « Actiris », l'organisme régional pour l'emploi, pour accompagner les primo-arrivants dans leur recherche d'emploi selon BAPA VIA, (2023, p.60).

D'autres BAPA développent des partenariats similaires. Par exemple, des collaborations avec l'ASBL OBJECTIF permettent d'organiser des séances et d'offrir d'accompagnement personnalisé sur la nationalité, tandis que le Centre bruxellois d'action interculturelle (CBAI) forme les formateurs en citoyenneté. Ces partenariats enrichissent les contenus proposés et permettent de mieux répondre aux besoins spécifiques de leur public et facilitent l'intégration des primo-arrivants. Ils témoignent d'une volonté d'adapter le parcours d'accueil aux réalités et aux demandes des personnes primo-arrivantes selon le rapport du CBAI-CRAcs (2020).

3.8. Pourquoi ?

La mise en place des BAPA repose sur des hypothèses causales et d'intervention (Franssen & Garely, 2009) qui peuvent être explicites ou implicites dans le dispositif d'accueil.

L'hypothèse causale : elle recherche à identifier la cause du problème auquel le dispositif d'accueil tente de répondre par la mise en place des BAPA. Le dispositif part du principe que les primo-arrivants et les personnes étrangères ont besoin d'un accompagnement spécifique pour faciliter leur intégration dans la société bruxelloise (Région de Bruxelles-Capitale, 2023a). L'idée sous-jacente est qu'il y a un manque d'intégration, à la fois lié au manque de compétences linguistiques, de connaissances du système belge, mais aussi de distance par rapport aux normes de la société belge. Cette hypothèse repose sur l'idée que l'intégration n'est pas un processus automatique et que des obstacles peuvent exister, nécessitant une intervention.

Les hypothèses d'intervention, quant à elles, visent à déterminer comment résoudre les besoins d'intégration non satisfaits. Le dispositif offre aux primo-arrivants (Région de Bruxelles-Capitale, 2023a) la possibilité de suivre un parcours d'accueil obligatoire (art.5. §1^{er}) et ce parcours est également accessible sur base volontaire pour les autres personnes étrangères (art.6). Ce parcours est conçu comme un programme adapté et individualisé d'accompagnement et de formation, comprenant au moins (4, §2) : un programme d'accueil, avec un bilan social et linguistique, un module de cours de français ou de néerlandais langue étrangère, une formation à la citoyenneté et un accompagnement individualisé.

L'objectif principal de ces formations et de cet accompagnement est de favoriser l'intégration des bénéficiaires.

3.9. AND SO WHAT ?

Enfin, quelles sont les répercussions du parcours d'accueil sur l'intégration des bénéficiaires et quels en sont les effets ? Selon le rapport du CBAI (2024), le dispositif d'accueil des primo-arrivants à Bruxelles met en évidence des tendances significatives en termes de volume et d'impact pour l'année 2023 par rapport à l'année précédente.

En 2023, les BAPA en Région de Bruxelles-Capitale ont connu une augmentation accrue des bénéficiaires en raison du dispositif d'accueil et de son évolution que nous n'avons pas abordée dans ce travail. Le nombre de dossiers actifs a progressé de 69% par rapport à l'année précédente, pour atteindre 5.628 au 31 décembre 2023. Plus frappant encore, les nouvelles admissions ont plus que doublé, passant de 2.396 en 2022 à 6.255 en 2023, soit une hausse de 161%. Cette augmentation s'est répartie entre les différentes entités : 41% pour VIA,

37% pour BAPA-BXL et 21% pour CONVIVIAL, ce dernier ayant connu une grande croissance remarquable de 279% de son public.

Face à cet afflux, les BAPA ont intensifié leurs efforts à toutes les étapes du parcours d'accueil. Le nombre de bilans sociaux a augmenté de 137%, avec 5 252 réalisés en 2023, et 4 869 bilans linguistiques ont été effectués. Ces évaluations initiales permettent de mieux cerner les besoins des nouveaux arrivants et d'orienter chacun vers les formations les plus adaptées.

En ce qui concerne les formations collectives, la progression est nette : les modules « Droits et Devoirs » (DD) ont accueilli 4.727 bénéficiaires soit une augmentation de 30%, et les modules de « Formation Citoyenneté » (FOCI) ont réuni 2 338 participants avec une augmentation de 20% en plus. Cette participation accrue témoigne de l'engagement des BAPA à répondre aux obligations et aux besoins d'intégration d'un public élargi.

L'augmentation de l'accueil en 2023 s'est également traduite par une hausse significative du nombre d'attestations délivrées. Les attestations de fin de volet primaire ont progressé de 63% (3 264 documents), et celles de fin de parcours (volet secondaire) ont connu une augmentation de 58% (2 543 délivrances). Pour gérer cette charge de travail accrue, les BAPA ont renforcé leurs équipes, comptant 49 travailleurs sociaux en 2023, soit 10 équivalents temps plein de plus qu'en 2022.

Malgré ces avancées positives, le rapport du CRACS-CBAI (2023. p.44-79) souligne des difficultés persistantes concernant l'orientation vers l'insertion socio-professionnelle (ISP). Bien que les BAPA aient développé des projets complémentaires pour y répondre, le CRACS recommande de faire de l'ISP une priorité des politiques d'accueil et d'adopter une approche spécifique pour les migrants dans des politiques d'insertion.

4. Conclusion

En somme, ce chapitre met en lumière le rôle crucial des BAPA dans l'accompagnement et l'intégration des primo-arrivants à Bruxelles. Ce dispositif, bien que récent, s'inscrit dans une dynamique complexe avec des enjeux institutionnels, politiques et sociaux. Il offre un parcours structuré visant à favoriser l'autonomie et la citoyenneté active des bénéficiaires, en mobilisant divers partenariats pour répondre à leurs besoins spécifiques en matière linguistique, sociale et économique.

Chapitre 2 : Cadre théorique et problématique de recherche

1. Introduction

Ce deuxième chapitre sera consacré au cadre théorique et à la problématique de recherche où nous abordons les principales dimensions de la théorie de la « *street-level bureaucracy* » (SLB), en lien avec les travailleurs sociaux ou agents de terrain, en intégrant les contributions de différents auteurs sur cette théorie. Cette section nous permettra de mieux comprendre la problématique et la relation entre les agents de terrain de première ligne et les bénéficiaires ou usagers, en tenant compte des diverses appellations utilisées.

Le chapitre est organisé autour d'une seule partie principale, le cadre théorique, qui comprend plusieurs sous-sections. Ces sous-sections montrent les différentes postures des travailleurs sociaux, ainsi que les diverses attitudes des usagers face à ces derniers. Enfin, nous parlons des interactions entre travailleurs sociaux et primo-arrivants, l'application de la théorie de la « *street-level bureaucracy* » dans les BAPA, et nous terminons avec un rappel des quelques définitions conceptuelles utilisées tout au long de cette étude.

2. Théorie des « *street-level bureaucracy* »

Pour Franssen (2023), nous vivons aujourd'hui dans une société en pleine mutation, confrontée à de nombreux défis pour améliorer la coexistence par le biais de la solidarité. Dans ce contexte, les « travailleurs de l'intégration » occupent une place centrale. Ces professionnels œuvrent dans divers domaines et contextes, utilisant différents dispositifs au sein du secteur social et de l'assistance. Leur travail se caractérise à la fois par l'exercice d'une solidarité visant à répondre aux besoins des publics demandeurs et par l'exercice d'un contrôle social, en étant soumis aux normes et aux règles constitutives de la politique et des dispositifs dont ils sont les agents.

Cette situation nous amène à nous interroger sur la manière dont les perceptions/représentations des besoins des primo-arrivants par ces travailleurs influencent les orientations qu'ils leur préconisent pour leur insertion socioprofessionnelle. Pour éclairer cette question, nous nous appuyons sur la théorie de la "*Street-Level Bureaucracy*" développée par Michael Lipsky dans les années 1970 et citée récemment par Sauviat (2021). Cette théorie, littéralement traduite par "*bureaucratie de rue*", ou « *agents de terrain* », (Giladi, 2021), analyse le rôle et le comportement des agents de terrain, les "*street-level bureaucrats*", tels que les policiers, les enseignants, les travailleurs sociaux pour ne citer que ceux-là..., qui bénéficient

des financements publics, travaillent dans des organismes ou institutions publics et sont en contact direct avec les citoyens.

Comme l'explique Lipsky (1969) dans ses notes de recherche: « *Street-level Bureaucrats are identified as people employed by government who: are constantly called upon to interact with citizens in the regular course of their jobs; have significant independence in job decision-making; and potentially have extensive impact on the lives of their clients* ». « (Les bureaucrates de terrain sont définis comme des agents employés par le gouvernement qui : sont régulièrement appelés à interagir avec les citoyens dans le cadre habituel de leurs fonctions ; disposent d'une autonomie significative dans la prise de décisions liées à leur travail ; et peuvent potentiellement avoir un impact important sur la vie de leurs usagers) » (traduction libre). Les bureaucrates de terrain sont considérés comme des « *policy makers* » (décideurs politiques), car, pour Bourgeois (2023) « ... ils disposent de marges de manœuvre importantes dans la mise en œuvre de l'action publique et se contentent rarement d'appliquer la loi ».

Cette théorie montre selon Maillard (2002), citant Lipsky, (1980) et Bourdieu (1993, pp. 239, 241), « *que les travailleurs sociaux sont considérés comme des street-level bureaucrats en charge de la gestion de la précarité sociale* ». Pour Lipsky (1983), « *the policy-making roles of street-level bureaucrats are built upon two interrelated facets of their positions: relatively high degrees of discretion and relative autonomy from organizational authority* » c'est-à-dire que les agents de terrain jouent un rôle clé dans l'élaboration des politiques grâce à deux caractéristiques fondamentales : leur large pouvoir discrétionnaire dans la prise de décision et leur autonomie relative par rapport à l'autorité organisationnelle.

Toujours selon Sauviat (2021), cette théorie met en lumière le pouvoir discrétionnaire des agents de terrain et leur capacité à interpréter et à appliquer les politiques publiques de manière flexible selon les situations individuelles auxquelles ils sont confrontés. Cette approche s'applique à notre étude et nous permettra d'examiner comment les comportements et décisions des travailleurs sociaux sont influencés par leur perception des besoins des primo-arrivants et comment ces perceptions orientent les recommandations faites pour leur insertion.

En nous basant sur cette théorie, nous analyserons comment les travailleurs sociaux qui travaillent dans les bureaux d'accueil pour les primo-arrivants (BAPA) à Bruxelles endossent le rôle de « *street-level bureaucrats* » et parviennent à concilier les directives administratives avec les besoins, réels ou perçus, des primo-arrivants qu'ils accompagnent. Comme l'indique Lipsky (1979), cité par Sauviat (2021), ces agents de terrain sont souvent confrontés à un dilemme : ils doivent d'une part respecter les exigences et objectifs des politiques publiques, et d'autre part, ils sont amenés à répondre aux besoins individuels des usagers. Ce dilemme est

particulièrement complexe dans le cadre de l'accompagnement des primo-arrivants, car il requiert des travailleurs sociaux qu'ils adaptent leurs actions à la diversité des profils des personnes en tenant compte de leur diversité (dont l'origine, le sexe, les croyances culturelles, les besoins spécifiques), dans le but de favoriser l'intégration sociale et professionnelle de chacun dans la communauté d'accueil.

La définition des primo-arrivants, telle que présentée par la Fondation Roi Baudouin et le Centre pour l'Égalité des Chances et la Lutte contre le Racisme citée par Dubetz et al. (2012, p.30-31), englobe un groupe diversifié de personnes arrivées sur le territoire belge depuis moins de dix ans incluant les réfugiés, les travailleurs, les étudiants, les bénéficiaires de regroupements familiaux, les demandeurs d'asile et les personnes en situation irrégulière. Cette définition est large et non restrictive, contrairement à celle tirée du dispositif et définit plus haut. Cependant, elle est la plus proche de la réalité du terrain.

Cependant, la définition des primo-arrivants, ici, bien que plus large et moins restrictive que celle du dispositif d'accueil met en évidence l'hétérogénéité des primo-arrivants, soulignant que leurs motifs d'immigration (humanitaires, économiques, sociaux) se combinent avec d'autres facteurs tels que l'origine, l'âge, la composition du foyer, le niveau de formation et les langues maîtrisées. Ces éléments sont déterminants dans leur processus d'intégration et influencent leur accès à divers domaines, notamment le marché de l'emploi.

La manière dont leurs besoins sont inventoriés et analysés par les travailleurs sociaux des BAPA influence directement les orientations proposées pour leur insertion et impacte l'intégration de chacun. Ces perceptions peuvent être façonnées par plusieurs facteurs, y compris les stéréotypes, les préjugés, les expériences antérieures des travailleurs sociaux, ainsi que leur formation et leurs propres représentations des politiques migratoires.

Selon Cohen-Emerique (2015, p. 88), qui cite Leyens (1983, p. 67), les stéréotypes sont des « *raccourcis cognitifs ou des schémas perceptifs relativement rigides* », partagés par des individus au sujet des attributs des membres d'un autre groupe ou du sien propre. Cohen-Emerique montre que ces stéréotypes peuvent produire des *erreurs d'évaluation* et des *simplifications abusives de la réalité*, qui enferment les personnes dans une *image figée* et qui entraînent une « *schématisation de l'autre et un manque de compréhension individualisée* ».

Ce concept est utile dans cette étude, car nous avons discuté de la manière dont les travailleurs sociaux peuvent être tentés d'y recourir par rapport à leur autonomie en tant que *street-level bureaucrats*. L'utilisation de stéréotypes peut influencer leur jugement et les amener à prendre des décisions qui ne sont pas adaptées aux besoins individuels des usagers.

Dans cette perspective, Lasfar (2011) montre comment les travailleurs de première ligne incarnent à la fois l'État et représentent l'administration. Il souligne que les *guichetiers* mobilisent non seulement leurs ressources et compétences personnelles, mais également des dispositions sociales externes à l'institution dans le cadre de leurs pratiques professionnelles. Cependant, il montre également que, parallèlement à ces ressources, les guichetiers font appel à leur sens pratique, notamment en s'appuyant sur des stéréotypes et des préjugés.

Dubois (2010b), développe dans son ouvrage « *La vie au guichet : relation administrative et traitement de la misère* », une dimension approfondie des relations administratives. Il reprend l'idée de Lipsky selon laquelle, « *la mobilisation des stéréotypes et préjugés qu'opèrent les street-level bureaucrats, ... pour économiser leur énergie et réduire leur stress, est en effet au fondement des écarts qui séparent les objectifs initiaux et officiels des politiques publiques et leur production concrète par l'administration* ».

Cela soulève la question de savoir dans quelle mesure ces perceptions, déterminent les choix et les recommandations des travailleurs sociaux en matière d'insertion professionnelle, d'accès à la formation, ou de reconnaissance des compétences des primo-arrivants.

Toutefois, Dubois (2010c) démontre que dans le système de l'État-providence, l'octroi des droits sociaux dépend de critères statutaires, et le rôle de l'administration se limite à une fonction formelle et restreinte. Dans ce contexte, la relation avec l'administration est réduite à un échange standardisé, sans l'influence directe sur l'obtention des droits, puisqu'il suffit de vérifier les documents exigés pour traiter le dossier, tandis que l'assuré devait simplement fournir les pièces demandées. En revanche, dans l'approche actuelle, il explique que l'évaluation des situations individuelles par les agents administratifs occupe une place centrale. Ce modèle où l'action publique se veut plus individualisée, intervenant sur la subjectivité des personnes, en visant à leur autonomie complexifie la relation avec les institutions, car elle devient un véritable enjeu. Dans ce contexte, les agents administratifs analysent et jugent les situations pour décider de l'attribution, de la nature, et du montant d'aide. Cette individualisation des pratiques professionnelles des agents renforce les tensions dans la relation entre l'utilisateur et l'administration, parce que l'octroi de l'aide dépend avant tout de l'évaluation subjective de l'agent.

Franssen (2023), dans ses notes de cours de sociologie d'intervention sociale, reprend également cette idée de Dubois en soulignant l'engagement personnel des agents d'accueil. Il affirme que « *les agents d'accueil témoignent souvent d'un fort engagement personnel dans*

leur travail, au point que la personne prend parfois le pas sur la fonction.... Pour atténuer les tensions dans leur face-à-face avec les usagers, les guichetiers jouent alternativement sur une personnalisation de leur fonction ou au contraire sur une mise en avant des dispositions formelles attachées à cette dernière ». Cette alternance entre l'engagement personnel des travailleurs sociaux et les exigences normatives des politiques sociales et celles des organisations sociales démontre le rôle complexe de ces professionnels.

Le cadre théorique de la « *Street-Level Bureaucracy* » nous permet d'analyser comment les travailleurs sociaux sont face à des nombreux problèmes auxquels il faut trouver une solution en travaillant dans un environnement contraignant. Ils sont confrontés également à un nombre élevé de dossiers et ont des ressources limitées en travaillant sous pression et en étant soumises à des exigences de performance et de résultats mesurables.

Dans notre étude, nous cherchons à comprendre comment les travailleurs sociaux des BAPA perçoivent les besoins des primo-arrivants et comment cette perception influence les orientations qu'ils leur proposent. Il est particulièrement important d'examiner les critères sur lesquels ces travailleurs sociaux se basent pour établir la priorité des besoins, car ces critères jouent un rôle déterminant dans leurs décisions. Par exemple, Giladi (2018) dans sa thèse doctorale « *L'agent de terrain : Engagement professionnel et résistance éthique. Analyse de la mise en œuvre de l'aide médicale urgente à Bruxelles* », examine l'usage du pouvoir discrétionnaire par les assistants sociaux dans un contexte marqué à la fois par des contraintes organisationnelles et par des exigences éthiques. Elle s'interroge sur la manière dont les agents de l'aide médicale urgente (AMU) exercent leur pouvoir discrétionnaire, entre des conditions de travail contraignantes et les exigences de leur éthique professionnelle.

Giladi s'appuie sur la théorie de la *Street-Level Bureaucracy* et celle de la *sociologie du travail social*, qui insiste sur l'importance des *valeurs éthiques et morales* dans le *champ du travail social*, en particulier lorsqu'il s'agit *d'intervenir auprès de publics vulnérables*.

Elle démontre que *l'éthique professionnelle* constitue un fondement essentiel pour légitimer les *pratiques des agents de terrain*, en les orientant vers des actions qui transcendent les *contraintes administratives*. Parmi les concepts abordés, Giladi mobilise celui de *biolégitimité*, telle que définie par Didier Fassin cité dans son travail. Ce concept désigne la « *légitimité politique et morale de la vie humaine, considérée dans sa dimension biologique, comme un impératif qui surpasse toutes les autres justifications (politiques, économiques, techniques, culturelles, etc.)* ». Dans ce cadre, la « *biolégitimité* » illustre la manière dont les assistants sociaux « *priorisent les situations où la vie ou la santé* » des bénéficiaires est en jeu. Elle reflète une « *éthique humanitaire profonde* ». Par exemple, dans les cas de l'« *aide médicale urgente* »,

les décisions des agents sont fortement influencées par la reconnaissance implicite du caractère « sacré de la vie humaine ». Ces travailleurs sociaux mobilisent alors leur pouvoir discrétionnaire pour contourner « *les contraintes institutionnelles* » lorsque la survie des bénéficiaires est menacée. Cela témoigne d'un « *engagement éthique au-delà des prescriptions administratives* ».

Les fonctions des travailleurs sociaux en tant que « *Policy makers* », peuvent être étudiées à travers les diverses manières dont ils exercent ce rôle. La littérature met en évidence que les « *street-level bureaucrats* », souvent considérés comme des « *policy makers* », possèdent une grande « *marge discrétionnaire* » (Lipsky, 1983). Comme l'explique Sauviat (2021), ils doivent exercer leur pouvoir discrétionnaire pour satisfaire les besoins des bénéficiaires tout en respectant les cadres législatifs en vigueur. Ce dilemme met en évidence les tensions propres à leur fonction : appliquer les politiques publiques tout en adaptant leurs pratiques aux situations individuelles.

3. Articulation de la théorie des « *street-level bureaucracy* » dans le champ des primo-arrivants

En explorant la littérature sur « *le street-level bureaucrats* » et les primo-arrivants, on peut citer l'étude de Vandermeersch, Mescoli, Lafleur et De Cuyper (2023) sur les relations entre les nouveaux arrivants et les CPAS intitulée « *Newcomers Navigating the Welfare State : Experiences of Immigrants and Street-level Bureaucrats with Belgium's Social Assistance System* ». Ces chercheurs mettent en évidence que les interactions entre les travailleurs sociaux et les primo-arrivants sont profondément marquées par le *pouvoir discrétionnaire* exercé par les travailleurs sociaux, également connus sous le nom de *bureaucrates de rue*. Ces derniers jouent un rôle essentiel dans l'« *évaluation des demandes d'aide sociale* » et déterminent si les primo-arrivants sont éligibles à l'aide, mais aussi ils perçoivent si ces derniers la méritent. Les *jugements* des intervenants sont souvent façonnés par « *des stéréotypes, des expériences personnelles ou des normes sociales spécifiques à leur contexte* » local, ce qui génère des variations importantes dans l'application des politiques d'aide sociale.

Les chercheurs ont découvert dans leur étude que les « *581 CPAS en Belgique* » fonctionnent selon des approches très diversifiées. Ces différences s'expliquent notamment par « *l'autonomie organisationnelle des CPAS, les caractéristiques socio-économiques et politiques locales, ainsi que la diversité des cultures administratives et des approches des agents* ». En conséquence, certains CPAS adoptent des approches *spécialisées*, par exemple, ils affectent des travailleurs sociaux uniquement aux primo-arrivants, tandis que d'autres optent

pour des approches généralistes, où ces derniers sont intégrés dans les processus habituels de prestation des services sociaux. Cela soulève la question de la catégorisation des bénéficiaires d'aide au sein de certains CPAS, de la même façon qu'il existe des catégories de bénéficiaires dans les BAPA concernant les primo-arrivants, un point que nous abordons plus loin.

L'étude met en évidence les nombreux obstacles auxquels les primo-arrivants se heurtent dans leurs interactions avec le système d'aide sociale : « *barrières linguistiques, des charges administratives lourdes, et un manque de compréhension des structures bureaucratiques belges* ». Ces « *charges administratives* » englobent *des coûts d'apprentissage* (par exemple, comprendre les procédures), *les coûts psychologiques* (stigmatisation, stress lié à la demande) et *les coûts de mise en conformité* (comme la nécessité de fournir des documents précis). Les nouveaux arrivants développent diverses stratégies pour évoluer dans ce système complexe allant de la collaboration et de la conformité aux exigences administratives à des formes plus actives de négociation ou de résistance face aux contraintes. Ces pratiques témoignent de leur capacité d'adaptation et de leur résilience face à des procédures parfois perçues comme opaques ou injustes.

En général, ces auteurs démontrent que *l'accès* des nouveaux arrivants aux prestations sociales est déterminé par une interaction complexe entre la conception des politiques, leur mise en œuvre locale et les dynamiques relationnelles entre les *nouveaux arrivants* et les *travailleurs sociaux* (*leurs connaissances, leurs compétences, leurs idées préconçues, leurs perceptions, leurs attitudes... jouent un rôle dans l'accessibilité de l'aide*). Ces interactions soulignent les défis structurels et organisationnels d'un système d'aide sociale où la variabilité et la discrétion jouent un rôle déterminant.

Revenons sur l'aspect de la catégorisation évoqué ci-haut. La catégorisation est un processus normal et universel lié au fonctionnement cognitif humain, qui a besoin d'organiser, de sélectionner et de simplifier la masse d'informations reçues pour appréhender et comprendre son environnement physique et social. Cette simplification se fait à travers la création de catégories qui permettent à l'individu de surmonter l'inconnu et/ou l'ambiguïté, sources d'insécurité selon Cohen-Emerique (2015, p.89).

Pour d'autres auteurs comme Bouvet et al., (2024), la catégorisation est un processus qui consiste à regrouper plusieurs entités disparates en identifiant un dénominateur commun, indispensable pour appréhender notre environnement. Plus qu'un simple cadre de perception, les catégories sont un préalable à l'action.

Le dispositif d'accueil des primo-arrivants et des personnes étrangères à Bruxelles n'échappe pas à la réalité du phénomène de catégorisation. En effet, le législateur a défini

différentes catégories dans le cadre de l'accueil à Bruxelles. Selon l'ordonnance du 20 juillet 2023 de la Région de Bruxelles-Capitale (2023b), il existe trois catégories principales concernant le parcours d'accueil pour les personnes étrangères en Belgique.

Il s'agit, premièrement, des *primo-arrivants* qui sont obligés de suivre le parcours d'accueil et sur lesquels nous nous appuyons dans cette étude. Deuxièmement, des *personnes étrangères* qui n'ont pas suivi de parcours similaire et qui peuvent s'inscrire volontairement au parcours. Troisièmement, des *catégories exemptées* de l'obligation de suivre le parcours d'accueil, incluant les résidents temporaires, les citoyens de l'UE+, les membres de familles de citoyens de l'UE+, les personnes souffrant de graves problèmes de santé, et celles ayant déjà suivi un parcours similaire.

Enfin, Denoël et Costa-Gonçalves (2006) dans un article consacré à *l'accueil et à l'intégration des primo-arrivants, analysent l'expérience du SAMPA* (Service d'Aide aux Molenbeekoïes Primo-Arrivants) à Bruxelles. Ils montrent que l'intégration des primo-arrivants « est un processus multidimensionnel », afin de répondre aux besoins spécifiques de ces derniers, de leur fournir des outils adaptés et de tenir compte du rythme et des particularités individuelles de chacun. Selon eux, il est primordial de mettre à la disposition des primo-arrivants des ressources concrètes telles que « *l'apprentissage linguistique, l'accompagnement social et juridique, le soutien psychologique et des activités socioculturelles* ». Les auteurs soulignent aussi les impacts psychologiques et sociaux des parcours migratoires. Ils insistent sur la nécessité d'une prise en charge pluridisciplinaire et inclusive pour favoriser le bien-être des personnes et leur intégration active dans la société d'accueil.

Pour comprendre ces interactions entre les travailleurs sociaux et les primo-arrivants, nous examinons les différentes postures et rôles tenus par chacun lors de la rencontre dans le cadre de l'accompagnement.

4. Les différentes postures du travailleur social selon la typologie de Driessens

Driessens analyse les différents types des rôles que les intervenants sociaux peuvent adopter et qu'elle définit selon deux axes principaux : l'axe horizontal fait une distinction entre le travail centré sur l'organisation et celui centré sur l'individu, alors que l'axe vertical oppose le travail qui est orienté sur le résultat à celui orienté sur le processus. Driessens & Regenmortel, (2006) dans leur ouvrage « *La force du lien : contre la pauvreté, sphère de vie et la relation d'aide* », expliquent que le rôle d'un intervenant social est influencé par sa personnalité, le contexte organisationnel, le type de client, et les progrès réalisés. Ils disent que ce rôle est dynamique et évolue en interaction avec le demandeur.

La typologie synthétique de Driessens expliquée est la suivante :

	CENTRÉ SUR L'ORGANISATION	CENTRÉ SUR L'INDIVIDU
CENTRÉ SUR LE PRODUIT	1.L'assistant ritualiste	2. Le sauveur
	- Travail centré sur l'offre	- Travail centré sur la demande en situation de crise
	- Confiance limitée, importance du contrôle	- Confiance limitée, pas de contrôle
	- Bureaucratique, distant, paternaliste	- Proche, personnalité, paternaliste
CENTRÉ SUR LE PROCESSUS	3.Le contrôleur – inspecteur	4. Le solutionneur de problèmes
	- contrôle extrême	- fortement aliénant, crée une dépendance
	5. L'accompagnateur	
	Travail centré sur la personne- but : changement de comportement relation de confiance et contrôle indirect proche, personnalisé et émancipateur	
CENTRÉ SUR LE PROCESSUS	6. Le médiateur	
	Travail avec le demandeur dans son entourage-but : renforcer l'aspect relationnel relation de confiance et contrôle indirect proche, personnalisé et émancipateur	

Source : Driessens, Kristel & Van Regenmortel, Tine, (2006), Force du lien contre la pauvreté. Sphère de vie et la relation d'aide, Leuven, Lannoo Campus, p. 227-233.

Driessens propose une typologie synthétique des rôles des intervenants sociaux, qu'elle détaille dans son étude de la manière suivante :

4.1. L'assistant ritualiste et le contrôleur

Les assistants ritualistes et les contrôleurs sont dans une approche structurée, centrée sur l'offre. Ils mettent l'accent sur l'efficacité, en appliquant strictement les règles et les procédures. Ils sont perçus comme bureaucratiques, ils s'appuient sur des méthodes standardisées et des

formules d'assistance prédéfinies. Leurs interventions sont encadrées et conformes aux normes établies, visent à offrir une aide fiable et réglementée.

4.2. Le sauveur et le solutionneur de problème

En revanche, le *sauveur et le solutionneur de problèmes* sont des intervenants qui agissent principalement en situation de crise et pour répondre à des besoins urgents. Ils proposent une aide administrative, stabilisent les crises et obtiennent rapidement des résultats grâce à des solutions provisoires et sur mesure. Souvent jeunes et inexpérimentés, ils répondent efficacement aux besoins pressants des demandeurs. Avec le temps, ils évoluent vers des rôles axés sur des changements durables.

4.3. L'accompagnateur et le médiateur

Enfin, l'*accompagnateur et le médiateur* se concentrent sur la personne ou le groupe, en offrant une prise en charge intégrale axée sur l'autonomie et l'intégration sociale. L'accompagnateur agit comme conseiller et soutien, stimulant le changement de comportement en valorisant les forces du client. Le médiateur, quant à lui, fait le lien entre la société et la personne en difficulté, travaillant sur les relations et cherchant des solutions structurelles pour favoriser l'intégration. Ces rôles se fondent sur une relation de confiance et de proximité, où le client conserve la responsabilité et la liberté de décision. Ce processus, exigeant, mais émancipateur, repose sur un accompagnement intensif et un contrôle discret pour soutenir le changement.

Cette typologie permet d'analyser les différents rôles que les travailleurs sociaux du BAPA à Bruxelles peuvent adopter. Elle servira de référence pour confronter les observations issues des entretiens réalisés avec ces professionnels, en parcourant leurs expériences personnelles et la manière dont ils s'identifient à leurs missions quotidiennes dans l'accompagnement des primo-arrivants.

5. Attitudes des usagers face au travailleur social selon la typologie de Driessens

Après avoir examiné les différents rôles des travailleurs sociaux dans la partie précédente, cette partie vise à examiner les comportements adoptés par les demandeurs d'aide en fonction de leurs besoins lorsqu'ils sont face à un professionnel. Selon Driessens et Regenmortel (2006, pp. 201-209), il existe six types de comportements différents que les demandeurs peuvent manifester dans cette relation caractérisée par une inégalité entre les deux (travailleur social et primo-arrivant).

AUTONOMES	DEPENDANTS
1. Le débrouillard - Refuse la prise en charge formelle - Vifs sentiments de fierté et de honte	3. Le consommateur passif - Accepte l'offre dans certains domaines
2. Le demandeur d'aide temporaire - S'adresse à l'intervenant social pour des problèmes spécifiques et une solution rapide	4. Le demandeur affectueux - Client brave, dépendant - joue le rôle de la victime, a une image peu positive de lui-même, accepte toute aide
5. Le demandeur d'aide directif - Délègue ce qu'il ne peut assumer au mieux aux intervenants sociaux de son choix	
6. Le collaborateur de bonne volonté - Honnête et bon client qui participe à un processus d'accompagnement menant à une autonomisation	
Source : <u>Driessens, Kristel & Van Regenmortel, Tine, (2006), <i>Force du lien contre la pauvreté. Sphère de vie et la relation d'aide</i>, Leuven, Lannoo Campus, p. 202-209</u>	

En effet dans leur typologie, Driessens & Regenmortel (2006, p.202), proposent six profils d'utilisateurs : deux d'entre eux tiennent beaucoup à leur autonomie et ne souhaitent pas que le travailleur social soit trop intrusif dans leur vie. En revanche, les quatre autres profils ont des attentes à l'égard des travailleurs sociaux.

5.1. Le débrouillard

Le débrouillard, selon cette typologie est caractérisé par sa forte autonomie et sa réticence à demander de l'aide. Il préfère se débrouiller seul, pour ne pas être « *stigmatisé* » comme [...] « *nuls* », ne veut pas porter l'étiquette de demandeur d'aide, éprouve de la gêne à solliciter de l'assistance et ne souhaite pas que l'intervenant social ait accès à sa vie privée. Selon cette typologie, cette attitude est « *principalement masculine* ».

5.2. Le demandeur d'aide temporaire

Le demandeur d'aide temporaire s'adresse aux services sociaux avec « *une demande d'aide concrète, claire et limitée, pour laquelle il attend une solution rapide et discrète* ». Il souhaite que l'intervenant réagisse juste à sa demande et le laisse tranquille pour le reste. Ce type de demandeur utilise les services pour faire « *valoir ses droits et ne laisse pas imposer des*

solutions ou un accompagnement non désiré ». Son objectif est de retrouver son autonomie le plus rapidement possible, cherchant à limiter sa dépendance à l'aide sociale.

5.3. Le consommateur passif

Le consommateur passif est un demandeur d'aide caractérisé par une dépendance limitée dans un domaine spécifique et non généralisée. Selon Driessens, on retrouve dans ce groupe des femmes qui ont besoin d'un soutien pour les difficultés financières et administratives parce qu'elles n'ont pas de partenaires. Elles ne veulent pas une prise en charge globale et l'aide acceptée doit être justifiée pour préserver leur identité de femmes célibataires. Par conséquent, elles maintiennent une certaine distance avec le travailleur social, tout en faisant confiance à leurs compétences et leur expertise pour trouver des solutions à leurs problèmes.

Pour ce groupe, la prise en charge reste limitée tout en se comportant comme des usagers honnêtes qui respectent les procédures dans le but de continuer à bénéficier de l'aide.

5.4. Le demandeur d'aide affectueux

Le demandeur d'aide dit affectueux représente un type de demandeur très dépendant, ayant souvent recours à la prise en charge pour tous ses problèmes. C'est-à-dire qu'il a une image négative de lui-même et ne croit plus en ses propres capacités. Souvent isolé et fataliste, il aspire à l'attention et à l'amitié des intervenants sociaux et souhaite qu'on s'occupe de lui. Il accepte la prise en charge dans divers domaines, conscient de ne pas pouvoir s'en sortir seul, et peut fournir des efforts pour faire plaisir à l'intervenant en recherchant la *confirmation et l'encouragement*.

5.5. Le chercheur d'aide directif

Le chercheur d'aide directif est dépendant de l'aide. Cependant, il garde une emprise sur sa vie. Sachant qu'il ne peut pas *se débrouiller seul dans tous les domaines*, il choisit les *bonnes personnes pour résoudre ses problèmes* en leur déléguant les tâches. Ce type de demandeur n'hésite pas à *exprimer ses besoins et à utiliser le principe du droit à l'aide*, parfois en adoptant des stratégies de « *shopping* » de services ou des « *fraudes* » pour survivre.

Même s'il accepte l'accompagnement, il n'accepte pas qu'on lui impose quelque chose. Ce chercheur d'aide directif contrôle le processus et ne veut pas l'intrusion dans sa vie. Lorsque l'accompagnement veut l'aliéner, il décroche et va ailleurs ou disparaît dans la nature.

5.6. Le collaborateur de bonne volonté

Le collaborateur de bonne volonté est un usager qui s'engage dans un processus d'accompagnement en suivant les conseils et en respectant les rendez-vous. Bref, un usager « idéal » pour l'assistant social. Sur base des résultats réels, il établit une relation de confiance. C'est une personne qui apprend vite, qui collabore et qui veut s'en sortir. C'est pourquoi il contribue à son changement pour être autonome. Il permet un accompagnement global et un programme sur mesure.

Pour Driessens, un usager peut changer de catégorie pendant le processus de prise en charge en évoluant d'un rôle à un autre rôle et en s'adaptant à la situation face aux différents intervenants sociaux. Il appartient à l'intervenant social de percevoir ces différences et d'y répondre de manière adéquate.

Enfin, elle montre que « *le chercheur d'aide directif* » et « *le collaborateur de bonne volonté* » ont une attitude située entre l'autonomie et la dépendance et cette attitude est décrite comme « *dépendant autonome* ».

6. Les relations entre les travailleurs sociaux et primo-arrivants : une gestion différenciée selon l'origine des bénéficiaires

À première vue, plusieurs termes employés par les agents sociaux (travailleurs sociaux terme utilisé dans notre travail, professionnels du secteur social) tels qu'assujetti, administré, usager, client, ou autres véhiculent ou non la théorie unifiante du rapport à l'administration, mais ils ne rendent pas compte de la diversité des pratiques qui caractérisent ces relations, comme le souligne Dubois.

Dans cette partie, nous abordons la relation entre les professionnels et les usagers. Parler de la relation entre les travailleurs sociaux et les usagers (primo-arrivants, dans notre étude) revient directement à évoquer le rapport à l'administration, lequel implique la discussion sur le rapport de domination (Dubois, 2010).

En effet, Dubois met en lumière le fait que le rapport à l'administration peut être comparé à une relation commerciale. Cette dynamique est illustrée dans ce passage tiré de l'ouvrage, *la tête hors de l'eau*, de Franssen & Lemaigre (1998), qui décrivent une transaction implicite dans la relation entre personne aidée et l'assistant social : « *Ainsi, entre la personne aidée qui a besoin de l'assistant social, tout en cherchant à s'en protéger, et l'assistant social qui trouve dans la relation d'aide sa raison d'être, tout en visant à l'autonomie de la personne, s'opère une transaction implicite dans une relation qui perdure parfois pendant des années. Pour que cette relation qui lui apporte des bénéfices soit possible et perdure, l'assisté a intérêt* ».

à surjouer la dépendance et à conforter l'assistant social dans le sentiment de sa compétence professionnelle ... mais pas trop quand même parce que c'est risquer de s'invalider. Pour que cette relation qui lui apporte aussi des bénéfices soit possible et perdure, l'assistant social a intérêt à surjouer la compétence et à conforter l'assisté dans son sentiment de dépendance ...mais pas trop quand même parce que c'est risqué d'être capté par l'assisté. ».

Ce phénomène est observable dans les interactions entre les travailleurs sociaux des BAPA et les primo-arrivants, qui bénéficient d'un accompagnement global. À mesure que la relation de confiance s'installe, l'évaluation initiale des besoins s'enrichit progressivement des préoccupations plus personnelles, et parfois intimes. Les travailleurs sociaux sont tenus d'apporter des réponses adaptées, ce qui démontre l'évolution des pratiques sociales au moyen des concepts de transaction et de dispositif. À cet égard, Foucart (2009) souligne que la transaction est un paradigme méthodologique précieux pour appréhender les situations complexes et peu structurées, où les partenaires produisent progressivement et par tâtonnement les normes de leur interaction.

Certains bénéficiaires, comme le souligne Dubois, entretiennent une relation distante avec *l'administration*, à cause de la *différenciation sociale liée à leur capital économique, culturel et linguistique*, qui influe sur leur *capacité à comprendre, à se faire comprendre et à s'adapter à l'institution*.

Parmi les bénéficiaires des BAPA, nombreux sont des primo-arrivants soumis au *dispositif d'accueil obligatoire* (Commission communautaire commune de Bruxelles-Capitale, 2024) et orienté vers une formation à la citoyenneté ou des cours de langue. D'autres, volontaires, cherchent une attestation de fin de parcours d'intégration citoyenne pour obtenir la nationalité belge, ou souhaitent simplement mieux comprendre le fonctionnement et les valeurs de la Belgique. Cette relation entre bénéficiaires et travailleurs sociaux est marquée par une *inégalité structurelle*, où les agents occupent une position dominante, parfois teintée d'*appréciations personnelles et de remontrances*, comme le souligne Dubois (2010, p. 53), en raison du caractère obligatoire ou volontaire du parcours.

Cependant, les primo-arrivants viennent de diverses origines culturelles, ce qui selon Dubois (2010.p114-116) « *implique un travail important de gestion de la différence et de la diversité sociales* ». Cela oblige aux professionnels une adaptation constante en faveur des « *individus dotés de ressources, porteurs d'attentes et de pratiques plus variées* ». C'est dans cette gestion des écarts que se jouent les conditions de repli bureaucratique ou d'engagement individuel, entre *l'application formaliste* des règles et la *mobilisation des ressources personnelles*.

La position d'infériorité des bénéficiaires face aux travailleurs sociaux ouvre la voie à *diverses formes de jugement*. Dans cette relation, *les pratiques et attitudes* adoptées par les agents varient en fonction du *statut social de leurs interlocuteurs*. Par ailleurs, les bénéficiaires *personnalisent* parfois *leur relation* avec les travailleurs sociaux. Comme l'explique Dubois (2010, p.174-175) dans « *La vie au guichet* », cette personnalisation se manifeste sous *trois formes principales* : *établir des distinctions* entre les travailleurs sociaux, adopter des *tactiques d'apitoiement* ou provoquer des *dérapages interactionnels*.

7. Définition des quelques concepts clés : primo-arrivant, travailleur social, pouvoir discrétionnaire

7.1. Qu'est-ce qu'un primo-arrivant ?

Dans le cadre de notre étude, la définition retenue pour le terme « primo-arrivant » est celle établie par le législateur à l'article 2, 1° de l'ordonnance du 20 juillet 2023 de la Région de Bruxelles-Capitale. Le primo-arrivant est « *l'étranger majeur, de moins de 65 ans, qui séjourne légalement en Belgique depuis moins de trois ans et qui est inscrit pour la première fois avec un titre de séjour de plus de trois mois au registre des étrangers d'une commune de la région bilingue de Bruxelles-Capitale et qui ne bénéficie pas de l'exemption visée à l'article 5, § 2* » et l'étranger est (l'article 2,2°) « *personne majeure séjournant légalement en Belgique, inscrite au registre des étrangers ou de la population d'une commune de la région bilingue de Bruxelles-Capitale, disposant d'un titre de séjour de plus de trois mois et qui n'est pas tenu de suivre le parcours d'accueil en vertu de l'article 5* », ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale (2023).

Dans la réalité, les primo-arrivants regroupent des profils divers. Une part significative d'entre eux est constituée de personnes présentes sur le territoire depuis longtemps sans titre de séjour légal, qui en obtient un pour la première fois après régularisation de leur situation. Ces personnes sont considérées comme des nouveaux arrivants selon le dispositif BAPA dès qu'elles sont régularisées et obtiennent un titre de séjour légal, même si, elles sont sur le territoire depuis longtemps. À l'inverse, d'autres primo-arrivants correspondent à la définition stricte de nouveaux arrivants. Il s'agit de personnes arrivées récemment dans le pays avec un titre de séjour légalement établi, comme les réfugiés reconnus, les regroupés familiaux, ou les bénéficiaires d'une protection subsidiaire.

Cette distinction, issue d'une observation de terrain en contact direct avec ce public, met en lumière la complexité de ces catégories et les défis que pose la prise en charge de ces profils variés dans le cadre des dispositifs existants.

7.2. Qui est travailleur social ?

Pour la COCOM (Commission communautaire commune de Bruxelles-Capitale, 2024) on peut entendre par travailleur social à son art.1^{er} 4° : *« l'employé ... chargé de l'accompagnement et du suivi du bénéficiaire dont les qualifications et titres requis sont énoncés dans l'annexe I^{er} »*.

Pour Puaud (2012, p.9), le travail social se définit comme *« une activité ordinaire, réalisée quotidiennement par l'ensemble de la population, la plupart du temps de manière informelle, non rémunérée...c'est un travail sur le corps social. Il désigne l'ensemble des activités de liaisons, médiations que l'on peut créer entre des individus, des groupes, des milieux dans notre vie quotidienne »*.

Cependant, dans le cadre des BAPA, le rôle attendu d'un travailleur social est plus spécifique. Il s'agit d'une personne capable d'informer, d'accompagner et de sensibiliser les primo-arrivants tout au long de leur parcours d'accueil en Belgique. Ce professionnel mène des entretiens individuels, établit des bilans sociaux et linguistiques, oriente les bénéficiaires vers les organismes adaptés, assure la mise à jour de leurs dossiers, et sensibilise les primo-arrivants à leurs droits et devoirs.

7.3. Qu'est-ce qu'un pouvoir discrétionnaire ?

La question de discrétion n'est pas si simple parce que, il se pratique dans un cadre non hiérarchique, mais dans un bureau où se passent des échanges interactifs. Le pouvoir discrétionnaire signifie *« pouvoir reconnu de l'administration d'agir en se fondant sur sa propre appréciation, au-delà donc d'une simple application des règles, mais en restant néanmoins dans un cadre légal »*, Dubois (2012). On peut dire que le travailleur social ou l'agent de terrain de première ligne intervient dans un cadre bien défini lors de l'application des règles. Bien qu'ils disposent d'un certain pouvoir, leurs décisions doivent respecter les normes établies et ces décisions sont influencées par des facteurs juridiques et non juridiques, malgré leur pouvoir discrétionnaire. Pour Mascia & Costa Santos (2021), les travailleurs sociaux adoptent des stratégies d'adaptation, car la discrétion ne signifie pas arbitraire, mais représente plutôt un moyen de redéfinir les politiques appliquées. Pour mieux comprendre le rôle des travailleurs sociaux des BAPA à Bruxelles, nous prévoyons de mener des entretiens avec

certaines d'entre eux, ce qui nous permettra de saisir l'étendue de leur marge de manœuvre dans l'application des règles, face aux nombreux défis éthiques et aux ressources dont ils disposent pour atteindre leurs objectifs.

8. Comment appliquer la théorie de *street-level bureaucracy* aux travailleurs sociaux dans les bureaux d'accueil des primo-arrivants ?

Les travailleurs sociaux dans les bureaux d'accueil des primo-arrivants disposent d'un outil destiné à encoder tous les échanges avec leurs bénéficiaires, à savoir les personnes étrangères et les primo-arrivants. Comme l'explique Nassaux (2020, p.17-18), le parcours d'accueil se divise en deux volets : le volet primaire et le volet secondaire. Le volet primaire comprend l'accueil, le bilan social et le bilan linguistique. L'accueil vise à informer le bénéficiaire résidant en Belgique de ses droits et devoirs. Le bilan social permet d'identifier ses besoins et ses acquis sur les plans sociaux, économiques, ainsi que sa connaissance du pays d'accueil. Il s'agit d'évaluer les besoins en matière de logement, de moyens de subsistance, de soins de santé, d'insertion professionnelle, et d'informer sur les dispositifs d'aide existants. Le bilan linguistique, quant à lui, porte sur les besoins d'alphabétisation et de maîtrise de la langue française. En règle générale, une orientation vers des services externes peut être envisagée après un bilan social et linguistique si le bénéficiaire ne possède pas le niveau de langue requis, soit en l'absence d'un document le certifiant, soit après un test linguistique réalisé avec le travailleur social (commission communautaire commune de Bruxelles-Capitale 2024). À l'issue de ce volet primaire, une attestation de suivi est remise au bénéficiaire.

Le volet secondaire consiste en la mise en place d'un projet d'accueil individuel formalisé par une convention avec le bénéficiaire. Ce projet peut inclure un programme d'accompagnement et de formation ou un volet linguistique (apprentissage de la langue et alphabétisation) confié à des opérateurs agréés, ainsi qu'une formation sur la citoyenneté. Les formations à la citoyenneté, organisées par les Bureaux d'Accueil pour Primo-Arrivants (BAPA) ou confiées à des opérateurs agréés, offrent des informations de base sur le fonctionnement des institutions publiques, les relations sociales en Belgique et la société d'accueil. Une attestation est également délivrée au terme de ce volet secondaire.

Lors des nombreux contacts entre le travailleur social et le bénéficiaire, que ce soit lors de l'accueil, des bilans ou d'autres échanges dans les bureaux, des multiples interactions se déroulent. C'est à ce niveau que nous examinons comment cette théorie se manifeste concrètement. Dans le chapitre « *Conceptualising immigrants' access to social assistance and their interaction with street-level bureaucrats* », Vandermeerschen et al., (2023) expliquent que

la jouissance des droits sociaux des migrants dépend de plusieurs facteurs déterminants. Ils démontrent que l'accès aux services est conditionné par l'accessibilité des dispositions sociales et soulignent l'importance de comprendre la complexité de la dynamique entre immigrants et prestataires de services sociaux. Ils insistent également sur la nécessité de saisir les interactions entre les différents acteurs au sein d'un système social qui s'adapte aux défis et aux évolutions de son contexte politique et sociétal. En outre, les auteurs Maynard-Moody & Musheno, (2000, p.351) cités par Vandermeerschen et al., (2023, p.28) montrent que « SLBs are deemed to first 'make moral judgments about the relative worthiness of the citizen client, and then they use rules, laws, and procedures to help those they consider worthy and punish those they deem unworthy » (traduction libre par DeepL : « les SLB sont censés porter des jugements moraux sur la valeur relative du client citoyen, puis utiliser des règles, des lois et des procédures pour aider ceux qu'ils considèrent comme dignes et punir ceux qu'ils jugent indignes ». Dans ce même chapitre, les auteurs passent en revue plusieurs travaux qui portent sur les bureaucrates de première ligne (SLB) et l'accessibilité aux institutions sociales, en soulignant le rôle essentiel des travailleurs sociaux dans les décisions et pratiques envers des bénéficiaires, en particulier les primo-arrivants. Ils étudient les interactions entre les institutions et les usagers pour mieux comprendre la prestation de services. Cette perspective inspire notre propre étude, qui cherche à déterminer dans quelle mesure le travailleur social, dans son suivi et accompagnement, base ses orientations sur les « besoins objectifs » du bénéficiaire ou intègre une part de subjectivité, tout en exerçant son pouvoir discrétionnaire.

9. Conclusion

Ce chapitre, consacré au cadre théorique et à la problématique de recherche, aborde la question à partir de la théorie de la "*street-level bureaucracy*", appliquée aux travailleurs sociaux du BAPA.

Ce chapitre analyse les relations entre les travailleurs sociaux et les primo-arrivants, à l'aide de deux typologies complémentaires. S'agissant des postures professionnelles des travailleurs sociaux, nous distinguons l'assistant ritualiste, le contrôleur, le sauveur/solutionneur de problèmes, et l'accompagnateur. Ensuite, pour profils de demandeurs d'aide (usagers), nous avons retenu : les débrouillards, le demandeur d'aide temporaire, le consommateur passif, le demandeur d'aide affectueux, le chercheur d'aide directif et le collaborateur de bonne volonté.

L'objectif principal était d'analyser comment ces différentes postures influencent l'accompagnement des primo-arrivants, dans le prisme de la « *street-level bureaucracy* », et de préciser les concepts clés mobilisés.

Deuxième partie : Démarches empiriques

La deuxième partie de ce travail décrit les démarches empiriques mises en œuvre et explicite le protocole suivi pour répondre à la question de recherche. Elle présente la méthodologie de recherche appliquée, les portraits des travailleurs sociaux dans les BAPA, ainsi que les enjeux transversaux et difficultés rencontrées par ces derniers.

À cette fin, la méthodologie adoptée, de nature qualitative, est détaillée. Cette approche se traduit par la réalisation d'entretiens semi-directifs menés auprès des travailleurs sociaux. Enfin, une discussion portant sur les limites et biais potentiels associés à cette démarche de recherche est présentée, et une conclusion générale vient terminer cette partie du travail.

Chapitre 1 : Méthodologie de recherche

Pour comprendre l'influence ou le rôle des travailleurs sociaux des BAPA dans l'accueil et l'accompagnement des primo-arrivants, il est essentiel d'adopter une méthode appropriée. Comme le souligne Sardan (2022), recueillir le point de vue des acteurs concernés, observer leurs interactions, analyser leurs routines ou comprendre les tensions nécessite l'utilisation de méthodes qualitatives, notamment « *l'enquête prolongée de type ethnographique* ».

Cette approche implique d'être dans une situation naturelle, dans un bureau où les échanges prennent la forme de conversations spontanées plutôt que d'interrogations formelles. Cela permet aux travailleurs sociaux de décrire librement leur quotidien et leurs interactions avec les primo-arrivants.

Seules les méthodes qualitatives, comme celles décrites par Sardan, permettent de documenter le décalage entre les attentes des politiques publiques et la réalité du terrain. Elles offrent une meilleure compréhension des logiques, stratégies et perceptions des acteurs chargés de mettre en œuvre ces politiques.

C'est pourquoi nous avons opté pour une approche ethnographique afin d'explorer les pratiques professionnelles des travailleurs sociaux impliqués dans l'accueil et l'accompagnement des primo-arrivants. Cette méthode centrée sur notre question de recherche nous permettra d'observer comment ces professionnels accueillent les bénéficiaires, évaluent leurs besoins et les orientent vers des formations ou des services internes aux BAPA, ou encore vers des organismes externes, pour faciliter leur insertion socioprofessionnelle.

Notre étude s'appuie sur la théorie de la « *street-level bureaucracy* » (SLB), qui met en avant le rôle des agents de terrain et leurs marges de manœuvre dans la mise en œuvre des politiques publiques (Bourgeois, 2023).

Pour terminer la circonscription de notre étude, précisons qu'elle porte exclusivement sur les bureaux d'accueil pour primo-arrivants (BAPA) situés dans la Région de Bruxelles-Capitale. Actuellement, trois BAPA y sont actifs, comme mentionnés dans l'introduction de la première partie de cette étude.

Nous avons réalisé des entretiens semi-directifs avec sept travailleurs sociaux du BAPA Convivial, dont un provenant du BAPA Bruxelles. Parmi ces sept personnes, cinq sont femmes, dont trois sont d'origine belge avec une forte expérience dans le domaine de l'accueil à Bruxelles. Les deux autres sont jeunes et belges d'origine étrangère. Par ailleurs, les deux hommes interrogés sont également belges d'origine étrangère et jeunes dans le domaine de l'accueil, dont l'un a lui-même été primo-arrivant.

Le choix des travailleurs sociaux et du BAPA s'est réalisé à la suite de l'acceptation de la demande que le directeur adjoint du BAPA Convivial a adressée aux BAPA, ciblant les travailleurs sociaux en contact direct avec les primo-arrivants. Deux BAPA sur trois ont refusé : l'un a répondu, et l'autre non. Une recommandation écrite de la coordinatrice sociale a été transmise aux travailleurs sociaux (annexe 2), accompagnée d'une demande verbale de notre part. Sept travailleurs sociaux ont accepté de participer aux entretiens.

Nous avons ensuite réalisé cinq observations auprès de ces sept travailleurs sociaux, qui ont accepté, lors des étapes suivantes : l'accueil et le jour d'inscription dans leur parcours d'accueil, l'explication de ce parcours, ainsi que le jour d'établissement des bilans social et linguistique pour l'identification des besoins des primo-arrivants. Enfin, trois bénéficiaires sur les cinq issus de ces observations ont accepté l'entretien proposé.

Nous avons élaboré un guide d'entretien, validé par notre promoteur, et construit sur la base de notre cadre d'analyse et en lien avec notre question d'étude. L'analyse des matériaux issus des entretiens et des observations a été effectuée après transcription avec l'application Office « Teams », puis analysée à l'aide d'une grille construite à cet effet, fondée sur les grands thèmes du guide d'entretien (annexe 3).

La grille d'analyse thématique nous a permis de produire une synthèse de profil type pour chaque travailleur social, à partir de dix thèmes, ainsi qu'une analyse thématique transversale. Cette dernière nous a permis de comparer les travailleurs sociaux entre eux, thème par thème. Enfin, les procédures d'entretiens, de retranscription et d'analyse ont respecté les principes de confidentialité, d'anonymat et de consentement des interviewés.

Les récits de ces professionnels et bénéficiaires sont analysés et confrontés afin de mieux comprendre les réalités des orientations et de l'accompagnement des primo-arrivants. Comme le soulignent Bertaux et De Singly (2016, p.76-94), l'objectif est d'identifier dans « ces

récits les indices révélateurs des mécanismes et processus sociaux » à l'œuvre. Selon Diop Sall (2018), il s'agit ensuite de « *comprendre et expliquer les faits, phénomènes et comportements* » observés.

Notre démarche repose sur les données issues des conversations et récits avec les travailleurs sociaux et les primo-arrivants et s'inscrit dans une approche inductive sans hypothèse préalable. Comme le précise Bordes (2015), dans une évaluation du dispositif de lutte contre le décrochage scolaire, l'approche inductive permet de dépasser la simple *vérification d'indicateurs* pour explorer les dynamiques et logiques sous-jacentes des dispositifs étudiés.

Chapitre 2 : Portraits des travailleurs sociaux des BAPA

Ce chapitre est consacré aux différents profils des travailleurs sociaux à partir des entretiens que nous avons réalisés. Pour chacun d’eux, il s’agit de proposer une présentation synthétique en mobilisant les différents thèmes que nous avons abordés lors des entretiens.

La présentation de chaque profil du travailleur social nous permet de retracer le parcours, de ressortir les représentations, les tensions et les modes de fonctionnement individuels.

Bien que nous ayons réalisé sept entretiens, seulement quatre font l’objet de présentation. Les trois autres quoiqu’important présentent des similarités avec ceux retenus, ce qui justifie leur mise à l’écart de l’analyse dans ce chapitre. Pour les quatre profils retenus, nous utilisons des prénoms d’emprunt afin de garantir l’anonymat des participants. Il s’agit de Jeanne, Amina, Amal et Omar accompagnés d’une expression clé extraite de leurs discours.

1. Portrait 1 : Jeanne ou la connexion relationnelle et le détachement de la bureaucratie

1.1. Parcours académique et professionnel de la travailleuse sociale

Jeanne, femme de nationalité belge est titulaire d’un diplôme d’ingénieure commerciale. Avant de rejoindre le BAPA, elle a derrière elle plusieurs expériences dans le secteur associatif en tant que « *bénévole* ». Elle a sept ans d’expérience au sein de son premier BAPA et actuellement un an et demi dans le nouveau. Elle a également travaillé dans des ONG, notamment sur l’éducation à la citoyenneté et les rapports nord-sud.

Sa motivation pour ce travail vient d’une « *expérience personnelle en tant qu’accompagnatrice* », et du désir d’être davantage présente « *sur le terrain* ». Elle est animée par la volonté de donner un « *sens personnel et social* » à son travail.

1.2. Profil professionnel selon les principaux thèmes d’analyse

La perception des primo-arrivants de Jeanne est nuancée et s’appuie sur leur situation juridique, notamment « *c’est vraiment l’acquisition des documents de manière récente qui est plutôt, me semble-t-il, le point de convergence et du coup avec une diversité...énorme différenciée par cet accès au titre* ». Cependant, elle insiste sur l’idée qu’il n’existe pas de « *portrait* » unique des primo-arrivants, soulignant « *qu’il reste des singularités très propres à chaque situation ou on ne peut pas plaquer telle ou telle autre situation parce que la personne a le même titre quoi !* » d’où la difficulté de « *plaquer* » des catégories toutes faites.

Elle évalue les besoins des primo-arrivants principalement via un bilan social, qu’elle considère comme « *un outil. Voilà, je ne dis pas qu’il est parfait, mais en tout cas, il reprend*

un certain nombre de questions qui brassent justement un peu les gros, le gros besoin. » Mais servant, de « *porte d'entrée* » pour identifier les besoins tels que le logement, le revenu, la famille, l'emploi digne...

Elle adapte les priorités en fonction de l'urgence exprimée par la personne, par exemple en cas de perte de revenus ou de violences intrafamiliales. Elle note des différences dans les besoins des bénéficiaires par exemple, « *les personnes hautement scolarisées (...), ce sont des gens qui vont souvent plus facilement sur internet, chercher de l'info qui disait ben, j'ai déjà trouvé ça... Est-ce que c'est ok ? Est-ce que c'est ça ? Donc là, il y a plus des gens qui viennent chercher, parfois juste une confirmation, tu vois. Après, il y a d'autres personnes qui sont là depuis des années et qui se sont finalement créés de... voilà qui se débrouillent qui ont (...)* S'ils sont là depuis 20 ans, ça veut dire qu'ils ont réussi à trouver finalement un chemin. Donc voilà, les gens depuis plusieurs années, ils ont quand même pu s'appuyer..... Ils ont parfois une ou deux associations de référence, ils ont créé un réseau social autour d'eux, donc voilà, ça semble aussi avoir moins de besoins ».

Concernant les pratiques d'orientation, Jeanne privilégie l'orientation vers des spécialistes internes au sein du BAPA, considérant cela comme une « *chance de l'avoir en interne* », car des structures comme « *Actiris ne donnaient pas grand-chose et donc il y a quand même pas mal de frustration* ». Elle valorise le travail en partenariat, décrivant une « *très chouette expérience de partenariat avec 'Les Petits Riens' qui ont des hébergements* ». Pour elle, la réussite dans l'orientation est souvent liée à un accompagnement global et coordonné des besoins de la personne. Cela permet par exemple à quelqu'un de sortir de l'hébergement d'urgence pour trouver un logement et accéder à ses droits, dit-elle.

Les difficultés rencontrées incluent les blocages administratifs, le manque de suivi des partenaires et le manque de réponses de certaines institutions. Face à « *des blocages dans le réseautage, voilà qu'on est obligé de voir des leviers juridiques parce qu'on n'arrive pas à travailler de manière fluide avec d'autres partenaires sociaux* ».

En ce qui concerne les défis et dilemmes, elle affirme qu'il n'y a pas de gros dilemme éthique dans son association, car le « *dialogue est quand même très présent* » et des marges de manœuvre sont présentes. Elle se sent « *assez libre* » dans son travail, même si elle reconnaît qu'il y a « *énormément d'étapes administratives à faire* » et un « *processus à suivre* ».

Elle met l'accent sur la recherche de « *points de connexion* » dans les interactions avec les bénéficiaires et cela dans une approche humaine pour éviter la bureaucratisation des relations. C'est ainsi que « *J'essaie (d'être) plus connectée aussi à voilà, à qui je suis, à ma part d'humanité, à mon identité aussi, en tant que personne, en tant que femme, en tant que mère,*

en tant qu'ami, en tant que citoyenne. Donc j'essaie de toujours faire valoir plusieurs dimensions dans la rencontre » pour me connecter aux bénéficiaires. Elle estime que l'autonomie des bénéficiaires peut être favorisée grâce au dialogue, l'écoute et la confiance.

Concernant le dispositif BAPA, il est perçu pour elle comme « *inadapté pour certains profils* » et « *très contraignant* » pour des personnes établies depuis des années, ou celles venues pour le travail ou le regroupement familial qui n'arrivent pas toujours « de manière spontanée ». Pour cela, elle conseille qu'il devrait être facultatif plutôt qu'obligatoire pour ces profils, et propose un dispositif plus personnalisé pour les primo-arrivants.

1.3. Extraits des récits particuliers et contradictoires de la travailleuse sociale

Plusieurs cas surprenants ou des tensions peuvent être identifiés dans le discours de l'entretien avec Jeanne. : elle déclare se sentir « *assez libre dans son travail* » tout en reconnaissant qu'il y a « *énormément d'étapes administratives à faire* » et un « *processus à suivre* ». Cette liberté semble résider dans la marge de manœuvre et la confiance de la hiérarchie, qui lui permet d'agir en cas d'urgence ou de nécessité, plutôt que dans une absence de contraintes.

D'une part, Jeanne affirme que « *c'est pour ça qu'il faut, il ne faut pas faire des catégories* » et qu'il est « *un peu dangereux de justement de catégorifier les gens* », en soulignant la singularité de chaque situation. D'autre part, elle utilise des indicateurs fournis par le bilan social et note que « *je trouve que voilà en fonction ...de l'obtention du titre de séjour il y a un peu plus de similarités* » (par exemple, pour les Indiens et les Japonais), ou des différences de besoins selon la scolarité. Il s'agit moins d'une contradiction que d'une tension entre la nécessité d'outils d'analyse et la volonté de ne pas enfermer les individus dans des cases.

Ensuite, elle affirme qu'il n'y a « *pas de gros dilemme éthique* » grâce à un dialogue constant au sein de son service social. Cependant, elle décrit des situations de bénéficiaires (une mère monoparentale albinos et psychologue, une personne transsexuelle) qui l'ont « *touchée* » et a « *suscité chez (elle) en tant que personne des bouleversements, mais des changements de posture intéressante* ». Cela montre que même si les « *gros dilemmes éthiques* » sont gérés collectivement, le travail d'accompagnement implique des défis personnels et émotionnels intenses, qui peuvent se rapprocher de dilemmes internes ou de confrontations à des situations complexes.

Bien qu'elle parle de l'importance du « *travail de partenariat* » et indique des succès de collaboration, elle exprime de la « *frustration* » envers Actiris et le CPAS d'Anderlecht pour le

« manque de réponses » et l'absence de suivi. Cette réalité la pousse, en cas de « *blocages dans le réseautage* » à recourir à des « *leviers juridiques* » comme la justice de paix. Cela montre une approche pragmatique face aux défaillances du système qui fonctionne avec des partenaires.

Enfin, elle dit que le dispositif BAPA « *n'est pas adapté pour chaque situation* » et « *il est quand même très contraignant pour des gens qui sont là depuis des années, qui travaillent* » ou en suivant leurs familles en regroupement familial. Elle suggère que le parcours « *devrait être possible sur base volontaire, mais pas obligatoire* ». Cette critique montre une contradiction entre l'obligation administrative et l'efficacité ou la pertinence de l'accompagnement pour certains profils.

2. Portrait 2 : Amina ou l'autonomie dans le travail, mais pas au niveau des règles

2.1. Parcours académique et professionnel de la travailleuse sociale

Amina, une femme dans la vingtaine d'années, est belge d'origine marocaine. Elle est titulaire d'un bachelier en psychologie et sciences de l'éducation, suivi d'un master inachevé en psychologie, sciences et interculturalité. Avant d'exercer en tant que travailleuse sociale au BAPA, elle a eu des expériences de bénévolat auprès des primo-arrivants, une démarche qu'elle a entreprise parce qu'elle-même a été « *primo-arrivante* ». Ce bénévolat lui a permis de fréquenter principalement des primo-arrivants Syriens et Irakiens. Sa motivation pour le travail social au BAPA découle de son intérêt pour ce domaine et de la possibilité d'intégrer officiellement un secteur où elle était déjà engagée volontairement, notamment en étant en contact avec les primo-arrivants. Elle exprime cette passion en disant « *j'aime le travail social, le BAPA, c'était l'ouverture pour moi pour intégrer le domaine social parce que c'est être en contact avec les primo-arrivants, ce que je faisais volontairement, je le fais officiellement* »

2.2. Profil professionnel selon les principaux thèmes d'analyse

Sur la perception des primo-arrivants, Amina insiste sur la grande diversité de leurs profils, qui varient selon les classes sociales, les cultures, les religions et les origines. Elle adopte une posture neutre, expliquant que, « *moi, je suis là, je porte une casquette neutre. Par rapport à mes croyances, je ne vais pas juger la personne, mais quand je pose une question, je prends en considération la personne, d'où il vient, à quoi il croit* ». Cependant, c'est impossible puisque chacun entre en relation avec l'autre selon son cadre de référence, ses normes culturelles, sa personnalité et son vécu.

Elle trouve difficile de décrire un primo-arrivant de manière générale. Elle dit de ne pas juger les gens sans les connaître et sans passer de temps avec eux. Elle identifie principalement

des besoins psychiques et financiers, ce dernier inclut le logement et le revenu ainsi que des besoins psychosociaux liés aux traumatismes. Ces besoins sont repérés au moyen des « *bilans sociaux et linguistiques* ».

Pour elle, la perception des besoins évolue avec le temps : une première impression peut être démentie ou confirmée ultérieurement, comme lorsque des personnes initialement peu intéressées reviennent d'elles-mêmes, ou confirment plus tard leur désintérêt. Ce qui illustre comment une interprétation initiale d'un mot ou un geste peut changer complètement la perception. Elle a aussi appris à ne pas présumer des besoins, citant un cas où elle pensait qu'une personne avait besoin d'un psychologue alors que ce n'était pas le cas. Toutefois, cette personne pourrait avoir besoin d'un psychologue, mais ne le demande pas parce que demande et sont des notions différentes. Les besoins varient aussi en fonction de l'origine et du genre, avec une observation selon laquelle « *les personnes d'origine musulmane ou arabe préfèrent parfois des formations non mixtes* ». Les personnes sans famille en Belgique (comme les Syriens et Irakiens) ont généralement des besoins administratifs et sociaux plus importants que celles qui ont déjà un réseau (comme certains Maghrébins).

Par rapport à ses pratiques d'orientation, Amina propose un accompagnement social varié, en gérant des démarches simples en interne c'est-à-dire en orientant vers les services internes spécialisés comme (*on stop shop* ou service Vivre-ensemble). Cependant pour les démarches plus complexes, elle oriente vers des partenaires externes tels que l'ADDE, Caritas, SIREAS, les CPAS, les communes ou des services juridiques. Elle priorise les demandes en fonction de l'urgence, de la faisabilité et surtout du résultat positif qu'elle aura : « *je priorise selon le résultat que je vais avoir* ». Elle est souple dans l'orientation socioprofessionnelle même avec un niveau de langue inférieur à A2, sans imposer une formation de langue. Elle oriente directement vers les services adaptés : « *Moi, je me base surtout sur la demande de la personne. Même si je vois qu'elle n'a pas encore le niveau ou qu'elle n'a pas fait les formations de langue, si elle me dit qu'elle veut chercher du travail, je fais la demande. Je ne vais pas lui dire non juste parce qu'elle n'a pas le A2. Je l'oriente quand même, par exemple vers la Guidance ou vers un autre service interne comme « On stop shop » avec Actiris. Eux, ils prendront le relais, feront le tri, orienteront. Au moins, la personne aura une idée claire de ce qui est possible* ».

Cependant, elle rencontre de nombreuses difficultés et échecs dans l'accompagnement. Elle insiste sur le fait que la réussite dépend des moyens de réseautage des bénéficiaires : « *Il n'y a pas de clé de réussite parce que ça ne dépend pas de nous. Ça dépend de leurs moyens. Parce que quand ils ont les moyens, alors ils facilitent tout. S'ils n'ont pas les moyens, ils ne peuvent rien faire* ». Le manque de moyens externes et le fait que les opérateurs externes soient

débordés compliquent singulièrement son travail : « *Moi, je fais ce qu'il faut faire. J'ai fait mon travail, mais je n'ai pas de résultat parce qu'eux, ils sont débordés, je ne sais pas. Ma réponse dépend des autres* ». La rigidité administrative, comme le délai de 18 mois pour la prolongation, pose également un problème, pouvant entraîner des amendes pour les bénéficiaires. De plus, le manque de collaboration de certains bénéficiaires est un défi, surtout lorsque ces derniers perçoivent l'aide comme une obligation ou une exigence.

En ce qui concerne les défis et dilemmes, elle mentionne la difficulté à satisfaire toutes les demandes des bénéficiaires, même si elle aime son travail, notamment « *l'administration et le social* ». Elle dit que « *je suis autonome, mais au niveau des règles* » par exemple, elle ne peut pas dispenser quelqu'un d'aller suivre une formation d'un cours de français. Cependant, elle dispose d'une certaine autonomie dans la gestion des bilans linguistiques pour ne pas faire perdre de temps aux personnes.

Les relations avec les bénéficiaires peuvent être à la fois « *faciles et difficiles* ». La collaboration est aisée avec les personnes motivées et respectueuses. Mais elle peut être lourde lorsque les bénéficiaires sont irrespectueux ou l'accusent de ne pas vouloir aider alors que « *Ce n'est pas que je ne veux pas aider, c'est que je n'ai pas de solution. Et le pire, c'est qu'il me traite comme si je ne voulais pas l'aider. ...ce genre de situation, c'est pesant. Parce que ce n'est pas juste une demande difficile, c'est un manque de respect. Alors que d'autres personnes, même en difficulté, comprennent quand on leur explique les règles* ». Bien que certaines histoires de bénéficiaires, notamment celles de maltraitance ou de guerre, la touchent personnellement, elle affirme rester professionnelle et ne pas faire de privilège : « *je fais ce que je peux pour tout le monde, pareil pour chacun* »

Enfin, l'évaluation du dispositif BAPA est très critiquée : elle le juge « *pas du tout* » adapté. Elle considère que le « *niveau A2 exigé en français est trop élevé* » et que les tests dépassent parfois ce niveau. Elle signale un manque de places de formation (alpha ou autres). Les bilans sociaux, bien qu'utiles, contiennent des questions trop intimes qui pourraient être allégées. Elle critique également l'obligation pour les personnes qui travaillent de suivre des formations linguistiques ou citoyennes, estimant que cela n'a pas de sens. Elle pense que « *le délai des 18 mois est trop rigide. Quand on arrive à la fin, on doit redemander à la commune de prolonger, et comme il y a du retard, certaines personnes reçoivent des amendes. Je pense qu'il vaudrait mieux que la prolongation soit automatique* ».

Bien qu'elle soit confrontée à des difficultés externes, Amina oriente la personne vers des formations linguistiques et d'emploi, mais « *explique bien pour qu'elle ne soit pas déçue* » et montre « *ce qu'on peut faire, et ensuite j'oriente* ». Elle cherche la collaboration avec les

bénéficiaires, et trouve le travail plus facile quand ils sont motivés. Cependant, elle adapte le test de bilan linguistique pour ne pas « *bloquer la personne* », ce qui est une forme d'autonomie et de contrôle indirect de sa part. Amina recherche une connexion humaine et affirme que « *ce n'est pas que la personne m'a touchée personnellement, mais son histoire, oui. Je reste humaine, je ne suis pas un robot — ça me fait mal. Mais ça ne veut pas dire que je vais faire des privilèges. Je fais ce que je peux pour tout le monde, pareil pour chacun. Il y a juste des histoires qui te marquent plus que d'autres* ». Elle veut rendre autonomes les bénéficiaires, les orienter vers les services appropriés et donner une « *idée claire de ce qui est possible* », même si elle sait que les résultats ne sont pas toujours au rendez-vous en raison de contraintes externes.

2.3. Extraits des récits particuliers et contradictoires de la travailleuse sociale

Dans les propos d'Amina, on trouve qu'il y a un paradoxe envers l'administration, disant que « *j'aime bien l'administration* », mais que c'est précisément le manque de moyens externes et les blocages administratifs qui constituent ses plus grandes difficultés et qui l'empêchent de satisfaire les besoins des primo-arrivants au point de se sentir « *bloquée par les résultats* ». Cette tension entre son goût pour la rigueur administrative et les limites du système représente un défi personnel et professionnel pour elle.

Cependant son « *autonomie autorisée* » peut sembler paradoxale. Elle dit disposer d'une marge de manœuvre lors du bilan linguistique, où elle choisit de « *faciliter* » le processus pour ne pas « *perdre de temps* ». Cela illustre sa capacité à adapter les procédures pour optimiser l'accompagnement dans les limites fixées par l'institution.

Malgré qu'elle dise que le succès « *ne dépend pas de nous. Ça dépend de leurs moyens* », elle essaie de continuer de trouver des solutions, même lorsqu'elle sait que les résultats sont incertains : « *il y a des jours où j'envoie quelqu'un en pensant qu'il y aura une vraie avancée, et d'autres où je sais qu'il n'y a surement pas de solution, mais je me dis autant essayer que de ne rien faire* ». Cela prouve une persévérance notable face aux contraintes systématiques.

Enfin, elle est flexible dans l'orientation socioprofessionnelle. Lorsqu'elle oriente une personne vers la recherche d'emploi même sans le niveau A2 de français requis, simplement parce que la personne le demande, elle va néanmoins à l'encontre des procédures normales. Cependant, cela témoigne d'une approche très centrée sur la demande et la motivation du bénéficiaire, qui privilégie l'action concrète à la stricte adhésion aux critères formels.

En tant que travailleuse sociale, Amina correspond le plus au profil de l'accompagnateur selon la typologie de Driessens. Amina est centrée sur la personne, dans le sens où elle veut

porter une « *casquette neutre* » et prend en considération « *la personne, d'où elle vient, à quoi elle croit* ». Elle adapte son approche en fonction des différents profils des primo-arrivants, tout en reconnaissant « *plusieurs classes sociales [...] plusieurs profils au niveau des cultures, des religions, des origines* ». Elle souligne également qu'elle « *ne juge pas les gens sans les connaître vraiment, sans passer du temps avec eux* ».

3. Portrait 3 : Amal ou l'empathique par expérience

3.1. Parcours académique et professionnel du travailleur social

Amal est un homme belge d'origine syrienne. Il a une expérience de onze ans comme avocat en Syrie. Arrivé en Belgique, il est reconnu réfugié et travaille aujourd'hui comme travailleur social et conseiller juridique pour les primo-arrivants depuis décembre 2023. Il a lui-même été primo-arrivant et a suivi le même parcours que ses bénéficiaires. Il a été aidé par un BAPA pour s'intégrer.

3.2. Profil professionnel selon les principaux thèmes d'analyse

La motivation d'Amal pour son travail vient de son expérience personnelle en tant qu'ancien primo-arrivant et réfugié, ce qui lui permet d'aider des personnes dans des situations similaires grâce à ses connaissances juridiques et sociales. Il ne perçoit pas les primo-arrivants comme un groupe homogène et il insiste qu'« *il n'y a pas des caractéristiques uniques (...) on ne peut pas dire qu'il y a des caractéristiques générales du primo-arrivant* », mais comme des individus aux besoins variés et que « *pour moi la chose la plus importante, c'est la connaissance linguistique* ».

Il identifie les besoins des personnes à travers le bilan général et un dialogue parfois implicite : « *Toujours, j'aime bien établir un lien de confiance entre nous et donc je peux analyser, je peux poser des questions de manière parfois claire, parfois cachée pour savoir la situation en général. Les besoins sont vraiment variables* ». Amal observe que les personnes qui ont une bonne formation ou expérience professionnelle dans leur pays d'origine s'intègrent plus facilement. Il distingue différents profils : « *les primo-arrivants anglophones peuvent trouver toujours des solutions pour leurs problèmes. Ils peuvent apprendre la langue facilement parce que je pense que la connaissance anglaise, c'est utile pour apprendre le français* ». En ce qui concerne les arabophones : « *il y a aussi deux types d'arabophones : les gens qui ont bien étudié dans leur pays, donc ils ne demandent pas beaucoup de suivi et les gens qui viennent des campagnes, normalement, ils viennent avec des manques de connaissances linguistiques, un manque de parcours professionnel et beaucoup d'obligations familiales. Ça rend le suivi un petit peu compliqué* ».

Les primo-arrivantes, surtout celles qui sont seules avec leurs enfants et qui ne s'expriment pas bien en français, sont considérées comme particulièrement vulnérables. Les priorités qu'il identifie pour les bénéficiaires sont d'abord les besoins essentiels, le revenu, puis la stabilisation administrative, et enfin le suivi social.

Concernant les pratiques d'orientation, Amal oriente surtout en interne vers le service de la « *Guidance* » professionnelle, ceux qui ont un parcours professionnel solide. Cependant, il exprime une insatisfaction marquée envers l'orientation externe : « *J'envoie souvent des gens à la Cité des métiers, mais ça ne sert pas à grand-chose. Actiris aussi, c'est trop théorique. Ces services ne répondent pas aux vrais besoins des gens* ».

Pour Amal, les succès dans son travail, il les doit aux les bénéficiaires qui acceptent les conseils et trouvent un emploi ou un stage, ou ceux qui, même moins instruits, progressent en langue et gagnent en autonomie. Les principales difficultés qu'il rencontre sont la « *charge de travail...avec 176 dossiers* » et l'organisation, ce qui limite le temps qu'il peut consacrer à chaque personne. « *L'obligation en soi-même, c'est une difficulté essentielle parce que normalement, on reçoit les gens ici de manière volontaire et pas volontaire. Les gens qui sont ici uniquement, parce qu'ils sont obligés, ils n'ont pas la motivation personnelle de travailler* ». Il mentionne par exemple une femme de 60 ans avec plusieurs enfants qui doit terminer son parcours en 18 mois.

Amal bénéficie d'une autonomie significative pour évaluer le niveau linguistique, déterminer les besoins et la durée du suivi des bénéficiaires, ainsi que pour clôturer certains dossiers, tout en respectant des critères objectifs. Il peut aussi prolonger la durée du parcours par des exemptions successives pour raisons médicales.

La relation humaine et l'établissement d'un lien de confiance sont importants pour Amal, car ils permettent aux bénéficiaires de se confier. Toutefois, cette relation est complexe à maintenir avec les arabophones, car ils peuvent percevoir le lien comme une amitié, qui oblige Amal à « *toujours encadrer* » la relation pour conserver un cadre professionnel. Il souhaite que les bénéficiaires l'utilisent « *de manière utile* » pour leur projet professionnel et social.

Pour Amal, le dispositif BAPA est positif « *ça fonctionne* » bien que « *pas parfait* ». Il suggère des améliorations, par exemple l'ajout d'une aide psychologique qu'il juge « *vraiment essentielle* » et un renforcement de la formation à la citoyenneté. Il déplore cependant l'absence de dispositifs suffisants pour l'accès au marché du travail pour les étrangers en Belgique.

3.3. Extraits des récits particuliers et contradictoires du travailleur social

Amal possède une double légitimité : professionnelle (travailleur social et conseiller juridique) et personnelle (ancien primo-arrivant et réfugié). Cela enrichit son approche, mais complexifie certaines interactions, notamment face aux publics arabophones. Bien qu'il affirme qu'il n'existe pas de « *caractéristiques uniques* » et qu'il est « *vraiment difficile de classifier les gens dans des catégories* », il distingue néanmoins des « *catégories* » de primo-arrivants (anglophones, arabophones instruits/peu instruits, femmes seules avec enfants) avec des besoins et des approches spécifiques. Cela n'est pas nécessairement une contradiction, mais plutôt une reconnaissance de la complexité des profils au-delà d'une simple généralisation.

Il a remis en question ses premières impressions sur l'orientation, passant d'une approche initiale rigide (école puis formation à la citoyenneté) à une adaptation à la « *timidité* » de certains bénéficiaires. La tension entre la volonté d'aider et le manque de temps dû à la charge de travail le pousse à prioriser les bénéficiaires les plus motivés, créer un dilemme quant à l'équité de l'accompagnement. Il dispose d'une certaine autonomie dans le suivi, mais celle-ci est contrainte par la nécessité de gérer un grand nombre de dossiers, ce qui l'empêche de consacrer autant de temps qu'il le souhaiterait aux situations rencontrées.

En résumé, Amal correspond principalement à la typologie de l'accompagnateur défini par Kristel Driessens. Amal accorde une importance fondamentale à l'établissement d'une relation de confiance avec les bénéficiaires, « *j'aime bien établir un lien de confiance entre nous (...) si on a établi un lien de confiance avec les personnes, elles vont commencer à dire les choses (...) s'il n'y a pas confiance, c'est vraiment difficile de travailler* ».

Il est orienté également sur le processus et souhaite le changement de comportement et l'émancipation des bénéficiaires. Par exemple, c'est la réussite d'un bénéficiaire moins instruit qui a « *commencé à obtenir son autonomie* » après avoir suivi ses conseils et des formations. L'objectif d'Amal est d'aider les bénéficiaires à utiliser les services « *de manière utile, pour développer un projet professionnel et social dans la société* ». Cependant, il est conscient que d'autres profils des bénéficiaires comme les personnes issues des campagnes ou avec des manques de connaissances requièrent un accompagnement conséquent, c'est-à-dire qu'ils « *ont besoin de beaucoup de suivi* ».

4. Portrait 4 : Omar ou la pratique régulière du travail social clandestin

4.1. Parcours académique et professionnel du travailleur social

Omar est un homme de 31 ans, belge d'origine tchadienne. Il a trois ans d'expérience comme employé administratif dans un hôpital, deux ans dans le secteur associatif, et dix mois

au BAPA. Sa motivation pour travailler avec les primo-arrivants et les étrangers découle de son expérience à FEDASIL. Il est également attiré par les valeurs du BAPA Convivial, qu'il estime correspondre à ses propres valeurs personnelles et professionnelles.

4.2. Profil professionnel selon les principaux thèmes d'analyse

Omar aborde la définition du primo-arrivant, qu'il perçoit comme *« toute personne nouvellement arrivée, qu'elle soit en situation régulière ou irrégulière »*. Il estime cependant que la définition adoptée pour le BAPA est plus *« sélective et discriminatoire aussi vis-à-vis des autres catégories »*, parce qu'elle exclut les demandeurs d'asile qui sont aussi des primo-arrivants ayant des besoins similaires.

Selon Omar, les besoins principaux des primo-arrivants sont le logement et le revenu d'intégration. La priorité c'*« est d'abord trouver un logement, ensuite se régulariser au niveau du CPAS pour avoir un revenu et tout et à la fin pour le parcours qui vient en dernier lieu »*. L'identification des besoins se fait par le biais du *« bilan social »*. Il remarque que les besoins perçus initialement peuvent évoluer rapidement, car *« ils activent de leur côté le réseau social pour que ça aboutisse. Et quand tu le vois pour la deuxième fois, tu es en train de réfléchir alors qu'il te dit non, c'est déjà réglé ce problème »*.

Omar observe des différences significatives selon l'origine : *« Par exemple, les gens qui viennent par exemple de ... l'Afrique francophone. Ils viennent déjà avec un bagage linguistique ... une compétence de langue. Ils parlent français. Ils s'y connaissent un peu et donc au niveau des besoins, ils ne sont pas très dépendants de nos interventions sociales. Tandis que les gens qui viennent du Moyen-Orient par exemple, moi par jour, je reçois des dizaines et dizaines de messages WhatsApp par exemple, ce sont des gens qui ne connaissent absolument rien, ils sont analphabètes et donc dès qu'ils reçoivent un courrier ou une facture, même, ils font une photo, ils me l'envoient et je suis obligé de voir la photo de la facture et expliquer à la personne ça, ça veut dire ça, ça, ça veut... C'est compliqué, au niveau des suivis sociaux, c'est très compliqué. Parce qu'elles sont très dépendantes de nous »*.

Concernant les pratiques d'orientation, il travaille en fonction du projet socioprofessionnel du bénéficiaire et en étroite collaboration avec le service de la Guidance. Il considère que les *« clés de réussite d'une orientation résident dans la discussion, le temps pris pour expliquer et rassurer, les conseils et l'écoute active »*. Il cite en exemple un jeune Mauritanien dont le parcours d'intégration avec une formation linguistique et citoyenne a abouti à un stage d'insertion professionnelle. Cependant, de nombreux défis et difficultés entravent son travail. Il est confronté aux limites des institutions : *« nous avons beaucoup de défis vis-à-*

vis des institutions, que ce soit le CPAS d'Anderlecht, c'est le plus ... catastrophique de Belgique. Aussi, dans les communes, ils ne sont pas beaucoup plus formés par rapport à ces parcours, c'est un nouveau système ». Il évoque des « *blocages administratifs fréquents* » un manque de suivi, et la nécessité de « *harceler* » les partenaires formateurs en langues pour obtenir des places. Par ailleurs, de nombreux bénéficiaires ne se présentent pas ou arrêtent les parcours, et cela amène à « *des échecs malgré tous les efforts* ».

Il souligne que son autonomie est « *beaucoup plus restreinte* » en raison du cadre institutionnel imposé. Cependant, il lui arrive de « *sortir un peu du cadre* » pour trouver des solutions, allant jusqu'à faire du « *travail clandestin* » afin d'aider les bénéficiaires. Il insiste sur le fait que le bénéficiaire est toujours au centre de ses choix et prend la décision finale. Les relations sont fondées sur le « *respect et la confiance* », avec une communication fréquente via WhatsApp, signe d'un lien humain réel. Il ressent toutefois une forme d'instrumentalisation dans certaines relations en raison des contraintes.

Dans son évaluation, il juge le dispositif « *inadapté pour certains profils* » et trop lent dans la de détection des primo-arrivants. Il estime que le dispositif est « *insuffisant* » et appelle à une révision, qui implique les travailleurs de terrain dans son élaboration, jugeant certaines questions du bilan social « *intrusives* ». Il mentionne également que le dispositif est discriminatoire pour les personnes en situation irrégulière ou sans titre de séjour, qui n'ont pas accès aux parcours d'intégration.

4.3. Extraits des récits particuliers et contradictoires du travailleur social

En relevant certains faits dans le récit, on retient qu'Omar affirme que son autonomie est « *restreinte* » par le cadre, mais en même temps, il « *sort parfois du cadre* » et fait du « *travail clandestin* » pour trouver des solutions, illustrant une tension entre le respect des procédures et la volonté d'aider.

Omar met en lumière une contradiction majeure disant : « *on ne fait pas un travail de qualité. Ce n'est pas qu'on ne le veut pas, c'est qu'on ne le peut pas. On est dans une logique de volume, pas de suivi approfondi* ». La gestion de 150 à 160 dossiers par travailleur rend un « *accompagnement de qualité tout simplement impossible* ».

Enfin, bien qu'il affirme que le bénéficiaire est au centre de ses choix, il est toutefois confronté à des situations où des personnes sont obligées par les communes à suivre des parcours malgré leur état de santé, créant des « *vrais dilemmes* » éthiques pour lui. Certains bénéficiaires « *essaient de se rebeller face au système* », face à ces obligations.

Enfin, comme travailleur social dans le BAPA, Omar correspond principalement à la figure de l'accompagnateur, tout en présentant des traits du médiateur, selon la typologie de Kristel Driessens. Il critique la définition du primo-arrivant qu'il juge « *beaucoup plus sélective et discriminatoire* » et il dénonce l'inadéquation du dispositif affirmant qu'il n'est « *pas du tout adapté et qu'il faut le revoir et une profonde réforme pour l'adapter en impliquant le travailleur de terrain* ». Ces quelques critiques sont typiques d'un médiateur qui cherche des solutions pour les publics. Son approche se caractérise par deux principes fondamentaux : il est centré sur l'individu du fait que « *c'est toujours le bénéficiaire qui est au centre de ses choix, de son accompagnement et c'est lui qui prend la décision finale* » et il est orienté sur le processus en tenant « *compte de l'anamnèse sociale complète, c'est-à-dire la personne quand elle vient, on fait un bilan social* ».

5. Conclusion

Ce chapitre a réalisé les portraits de quatre travailleurs sociaux des BAPA : Jeanne, Amina, Amal et Omar à partir de leur récit individuel, qui permet de retracer leur parcours, leurs représentations, leurs difficultés et leurs modes de fonctionnement.

Sur le plan des convergences, les travailleurs sociaux se rejoignent sur la grande diversité des profils des primo-arrivants et rejettent l'idée d'une catégorie homogène. L'identification des besoins s'appuie sur le bilan social. Les besoins essentiels tels que le logement et le revenu sont perçus comme prioritaires. En terme relationnel, ils veulent créer une connexion humaine, établir la confiance et favoriser l'autonomie des bénéficiaires. Par ailleurs, tous critiquent le dispositif BAPA, jugé inadapté ou trop contraignant par rapport à son caractère obligatoire et rigide quant aux délais. Enfin, Jeanne, Amina, Amal et Omar sont identifiés comme correspondant majoritairement au profil de l'accompagnateur selon la typologie de Driessens, centrés sur la personne et le processus d'émancipation.

Les différences entre ces travailleurs sociaux s'expliquent par leurs trajectoires et leurs motivations à rejoindre le BAPA. Si Amina et Amal partagent l'expérience personnelle d'avoir été primo-arrivants ou réfugiés, source de motivation et de légitimité, tandis que Jeanne et Omar proviennent de secteurs variés (commerce, associatif, administratif) avec des motivations liées au sens du travail et à l'alignement des valeurs.

Cependant des contraintes par rapport à l'autonomie et leur mission varient significativement : tandis que Jeanne et Amal perçoivent une liberté relative ou une autonomie significative dans leurs actions, Amina se sent autonome, mais « *au niveau des règles* », et Omar, confronté à un cadre plus « *restreint* » et à une charge de travail écrasante « *150-160*

dossiers », va jusqu'à faire du « *travail social clandestin* » pour contourner les blocages et prioriser l'aide aux bénéficiaires.

Les travailleurs sociaux interviewés partagent la vision de la mission et la critique du dispositif BAPA ; Cependant, Amal se montre plus nuancé et constructif. Il suggère des améliorations spécifiques, tandis qu'Amina et Omar expriment une critique selon laquelle le système n'est « *pas du tout adapté* » et « *discriminatoire* ». Enfin, Omar se distingue des autres en incarnant non seulement l'accompagnateur, mais aussi des traits de médiateur, par sa critique du système et sa recherche de solutions pour les publics.

Le chapitre suivant s'appuie sur ces récits pour développer une analyse thématique plus large. On explore en profondeur les thèmes récurrents que nous avons identifiés et que nous analysons de manière transversale à travers les entretiens.

Chapitre 3 : Enjeux transversaux et difficultés rencontrées par les travailleurs sociaux de BAPA à Bruxelles

Après avoir présenté les portraits des travailleurs sociaux dans la partie précédente, nous faisons ici une lecture transversale des entretiens à partir des thèmes de notre grille d'analyse. Il s'agit de dégager les logiques sociales à l'œuvre à travers les discours des intervenants, en croisant les données par thème.

1. Représentations du primo-arrivant dans le BAPA

Tous les travailleurs sociaux s'accordent sur la diversité des profils et refus de catégorisation des primo-arrivants. Ils rejettent l'idée d'un portrait unique. Jeanne affirme qu'« *il n'y a pas de portrait* », en soulignant les « *singularités très propres à chaque situation* ». Amina insiste sur la multitude de « *classes sociales (des) profils au niveau des cultures, des religions, des origines* », pour lesquelles elle prend une « *casquette neutre* ». Amal renchérit, et affirme qu'il n'y a « *pas des caractéristiques uniques* » et que « *tout le monde vient avec manque de connaissances concernant la société* ». Il ajoute qu'il est « *vraiment difficile de classifier les gens dans des catégories* ». Toutefois, dans le fond apparaissent les représentations sur les primo-arrivants qui sont soit liés à l'origine ou au niveau de la scolarité ou encore au niveau de la langue ou du statut administratif de la personne. On le voit, lorsque, Jeanne différencie les primo-arrivants selon leur titre de séjour. Elle note des similarités pour ceux liés au travail ou au regroupement familial, qu'elle perçoit « *comme des expats en fait donc* » ayant « *beaucoup d'enjeux économiques qui sont liés* ». Elle identifie aussi des vulnérabilités spécifiques comme les mères monoparentales ou les personnes avec des problèmes de santé. Amina observe que les personnes d'origine musulmane ou arabe peuvent préférer des formations non mixtes, alors qu'Amal met l'accent sur la connaissance linguistique comme le facteur le plus important. C'est ainsi qu'il distingue nettement les personnes « *qui ont déjà bien étudié dans leur pays* » et s'intègrent facilement, demandant un « *suivi des Guidances* », des « *analphabètes* » ou des « *femmes moins éduquées* » qui ont « *besoin de beaucoup de suivi* ». Il note également que le « *parcours personnel* » et la « *scolarité* » sont plus importants que l'origine. Enfin, il montre qu'il y a une facilité d'apprentissage du français chez les anglophones.

Cependant Omar pour sa part, critique la définition même du « *primo-arrivant* » selon le dispositif BAPA. Il la juge « *sélective et discriminatoire* », car elle exclut les demandeurs d'asile et les personnes en situation irrégulière, alors qu'ils ont aussi besoin d'accompagnement. Il observe des différences notables entre les francophones d'Afrique (moins dépendants grâce à leurs compétences linguistiques) et les personnes du Moyen-Orient (souvent analphabètes et

« *très dépendantes de nous* »). Omar met en évidence les défis particuliers des Syriens qui sont souvent analphabètes à cause de la guerre et qu'il considère « *très dépendants* ».

Il existe une convergence avec l'idée que les primo-arrivants manquent souvent de connaissances sur la société belge. Cependant, il y a une divergence sur la catégorisation : si tous rejettent un portrait unique, Amal et Omar distinguent des catégories basées sur l'origine et la scolarité (anglophones, arabophones instruits/non ou peu instruits), ce qui les aide par ailleurs à identifier les besoins. Toutefois, ce regard peut vouloir montrer une forme latente des stéréotypes tandis que Jeanne essaye d'éviter toute catégorisation en mettant l'accent sur la notion de « *singularité* ».

2. Identification des besoins : outils et usage

Le bilan social est l'outil central des travailleurs sociaux pour l'identification des besoins des primo-arrivants. Cependant, il y a des différences dans son application, voire dans sa perception. Jeanne l'utilise pour « *évaluer* » et « *informer* », en considérant des indicateurs comme le titre de séjour et les vulnérabilités. Mais Amina utilise également le bilan linguistique et social. Elle révèle un paradoxe dans l'identification des besoins : elle admet que ses « *premières impressions* » peuvent être fausses et qu'elle peut se tromper sur ce dont une personne a besoin « *je pensais qu'elle avait besoin d'un psychologue. À la fin, quand elle a terminé, je n'ai pas compris sa demande* ». Elle dit que cela fait déjà quelques mois qu'elle « *zappe* » certaines questions du bilan social qu'elle trouve « *trop intimes* ».

Amal quant à lui identifie les besoins « *par le dialogue* » en plus du bilan, en posant des questions « *claires, parfois cachées* ». Il priorise les « *besoins essentiels* » comme l'apprentissage de la langue, le revenu et la « *stabilisation de la situation administrative* ». Omar utilise le bilan social pour identifier les besoins, avec le « *logement et le revenu* » comme priorités absolues après l'obtention d'un titre de séjour. Il mentionne la capacité des bénéficiaires à activer leur propre réseau social, ce qui peut résoudre des problèmes plus rapidement que l'anticipation du travailleur social : « *ils activent de leur côté le réseau social. Et quand tu le vois pour la deuxième fois, tu es en train de réfléchir alors qu'il te dit non, c'est déjà réglé* ». Pour lui, c'est une adaptation à la réalité du terrain et une reconnaissance de l'autonomie du bénéficiaire, parfois en décalage avec le protocole.

Il y a une convergence sur les besoins fondamentaux (revenu, logement, langue) et l'utilisation du bilan social. On constate en général que les besoins détectés sont en sorte une réponse pour coller au dispositif. La divergence réside dans la flexibilité et la remise en question

de cet outil. Amina et Omar se montrent particulièrement critique et pragmatique quant à l'adéquation du bilan social et à la détection des besoins réels.

3. Pratiques d'orientation

L'orientation des primo-arrivants est une composante clé du travail des travailleurs sociaux, mais elle est source de difficultés qui se rejoignent. Jeanne privilégie l'orientation interne et valorise le « *partenariat* » et l'« *accompagnement global* ». En revanche, elle exprime des « *frustrations* » vis-à-vis d'Actiris qui « *ne donne pas grand-chose* ».

Amina propose des orientations vers des services internes également. Elle souligne le manque de résultats des orientations externes : « *il n'y a pas de résultat* ». Elle fait preuve de pragmatisme en orientant un bénéficiaire au service interne socioprofessionnel pour l'emploi, même si la personne n'a pas le niveau A2 requis. Amal oriente vers la « *Guidance professionnelle* » pour les personnes instruites et vers le service Vivre-ensemble pour des activités « *socioculturelles* » pour les femmes. Il juge l'orientation externe « *pas satisfaisante* », et considère qu'Actiris et la Cité des métiers sont « *trop théoriques* » et ne répondent pas aux « *vrais besoins des gens* ». De son côté, Omar fonde l'orientation sur le « *projet socioprofessionnel* » du bénéficiaire et collabore étroitement avec le « *service Guidance* » du BAPA. Il partage des critiques envers certains partenaires externes comme, le CPAS d'Anderlecht, qu'il qualifie de « *dysfonctionnelle* ». Omar est confronté à la difficulté de trouver des places auprès des « *partenaires linguistiques* », nécessitant d'« *insister, appeler, parfois presque harceler* ». On peut sous-entendre pour tous les travailleurs sociaux qu'en général la confiance dans les partenaires ou la faisabilité prévaut sur la demande.

La convergence est que tous font recours à une orientation interne et externe et qu'ils sont déçus face à l'inefficacité des partenaires externes et la préférence pour des solutions internes ou un accompagnement plus personnalisé. La voie du « *recours juridique comme levier* » mentionné par Jeanne est une divergence dans le plan d'action, pour une proactivité plus agressive face aux blocages. Peuvent également être considérés comme des cas des divergences : Jeanne et Amina valorisent une orientation interne, Amal oriente selon le profil (études ou non), alors que Omar fait un ajustement selon des attentes réalisables.

4. Les défis, les dilemmes et les contraintes : une surcharge du travail pour les travailleurs sociaux

Les défis et les dilemmes révèlent des enjeux professionnels partagés entre les travailleurs sociaux. Jeanne ne perçoit pas vraiment de « *gros dilemme éthique* » parce qu'au sein de son BAPA, le « *dialogue [est] très présent* » et des « *marges de manœuvre* ». Ses difficultés résident

plutôt dans les blocages administratifs et le sentiment d'être « *instrumentalisée* » par certains bénéficiaires. Elle se sent parfois réduite à une « *boîte aux lettres* », et estime que certains bénéficiaires « *abusent, quoi* ». Amina pointe la difficulté de « *satisfaire les besoins des demandes des bénéficiaires* » et le « *manque de suivi* » des opérateurs externes. L'impact émotionnel des « *histoires vraiment dures* » est réel, même si elle s'efforce de ne pas faire de « *privilèges* ».

Pour Amal, la charge de travail est le « *problème* ». Son « *défi essentiel* » tient à ceci : « *J'ai aujourd'hui 176 dossiers* », ce qui l'oblige à consacrer moins de temps aux personnes peu motivées. L'obligation du parcours d'intégration sans motivation personnelle est aussi une difficulté majeure. Omar met en lumière des défis similaires, mais avec plus de gravité. Il parle de « *contraintes* » et de la « *surcharge administrative importante* » qui l'empêchent de faire un « *travail de qualité* ». Il gère en moyenne « *150 à 160 dossiers* », ce qui rend un « *accompagnement de qualité tout simplement impossible* » dit-il. Omar dénonce aussi la discrimination envers les étrangers perçus à travers des « *stéréotypes de réfugiés ou des migrants* ». Son « *dilemme éthique majeur* » concerne une personne gravement malade contrainte de suivre le parcours sous peine de perdre ses droits, une situation qu'il n'a pas réussi à résoudre.

La convergence est frappante sur la surcharge administrative et l'insuffisance des moyens externes, qui entravent un suivi de qualité. Le paradoxe est que les travailleurs sociaux sont censés offrir un accompagnement personnalisé, mais la réalité de la charge de travail les pousse vers une « *logique de volume, pas de suivi approfondi* ».

Cependant, la divergence sur la présence de dilemmes éthiques est notable : Jeanne ne voit pas leur existence directe dans son cadre du travail, tandis qu'Omar en décrit un de manière très concrète et personnelle, ce qui pourrait être un non-dit intentionnel de la part de Jeanne pour dépeindre un cadre professionnel plus gérable ou, au contraire, une réalité plus dure vécue par Omar en raison de son environnement institutionnel ou selon des profils qu'il rencontre.

5. Pouvoir discrétionnaire et autonomie : entre suivre le cadre et avoir une liberté

L'autonomie est perçue différemment selon le travailleur social, mais tous opèrent dans un cadre contraint. Jeanne se sent « *assez libre dans mon travail* » même s'il y a des « *étapes administratives à faire* » et un « *processus à suivre* ». Elle a une marge de manœuvre en cas d'urgence et ses initiatives sont « *encouragées, mais encadrées* ».

Amina est « *autonome au niveau de (son) travail, mais pas au niveau des règles* ». Son autonomie est « *autorisée* » et limitée par les obligations en lien avec les cours de français. Elle

a toutefois la liberté de choisir le test linguistique à administrer pour ne pas « *bloquer la personne* ». Amal lui, se déclare « *autonome* » pour déterminer le niveau linguistique ou limiter le suivi, mais toujours selon des « *critères objectifs* » et selon « *l'ordonnance ici* ».

Omar reconnaît travailler dans un « *cadre imposé* » et voit que son autonomie est « *beaucoup plus restreinte* ». Il nous révèle un paradoxe important : pour trouver des solutions, il lui « *arrive parfois de sortir un peu du cadre* » et de faire du « *travail clandestin* ». Cela signifierait que l'efficacité passe parfois par la transgression informelle des règles. Il souligne néanmoins que le bénéficiaire reste « *au centre de ses choix* » et qu'il prend la « *décision finale* ».

La convergence est que l'autonomie n'est jamais totale et est toujours encadrée. La divergence se retrouve dans la perception de cette contrainte : Jeanne y voit une liberté, tandis qu'Omar y voit une restriction qui l'oblige à un « *travail clandestin* ». C'est une tension entre l'idéal de liberté professionnelle et la réalité des procédures administratives.

6. Relation avec les bénéficiaires empreinte d'humanité, de limites et de tensions

La dimension relationnelle au sein des BAPA est aussi centrale comme dans toute organisation sociale. Cependant elle est pleine de connectivité humaine pour un bon accompagnement, mais aussi pleine de limites et de tensions. Par exemple, Jeanne cherche des « *points de connexion* » et veut être « *la plus connectée aussi à voilà, à qui (elle est), à (sa) part d'humanité* ». Elle partage « *un peu d'intime* », mais reconnaît aussi sentir « *d'être instrumentalisée* » par des bénéficiaires qui « *abusent* ».

Cependant, Amina trouve la relation « *à la fois facile et difficile* », car c'est selon la motivation ou la disposition aussi du bénéficiaire. Elle ressent le poids des « *histoires vraiment dures* », mais insiste sur le « *respect* » et la « *politesse* » comme facilitateurs. Elle est frustrée lorsque les bénéficiaires ne comprennent pas les limites ou pensent qu'elle refuse d'aider par mauvaise volonté.

Amal valorise l'établissement d'un « *lien de confiance* » essentiel au travail. Il rencontre une tension spécifique due à son origine arabophone : il est « *vraiment difficile de garder le cadre professionnel avec les personnes arabophones* » parce qu'« *ils pensent que c'est une amitié* ». Il doit constamment « *encadrer la relation* ». Un autre paradoxe : il dit aux bénéficiaires « *vous devez nous exploiter, mais de manière utile* ». Enfin, Omar base la relation sur le « *respect et légalité* ». Il utilise beaucoup WhatsApp, ce qui peut également supprimer les limites. Il trouve difficile de travailler avec des bénéficiaires qui « *se rebelle(nt) au système* » ou qui viennent dans un « *contexte de contraintes* ».

La convergence est la recherche d'une relation de confiance et humaine ou l'importance de l'humain et de créer du lien. Cependant dans l'inconscient, ils ont besoin de poser des limites pour éviter les débordements affectifs. La divergence majeure apparaît dans la gestion des limites professionnelles. Amal et Jeanne expliquent la difficulté à maintenir ces limites face à certains comportements (l'amitié perçue, l'instrumentalisation). L'exemple donné par Amal : « *vous devez nous exploiter de manière utile* » est un paradoxe qui révèle une logique sociale où l'autonomie du bénéficiaire est promue et/ou le travailleur social l'incite à utiliser le système à son avantage, plutôt que de le subir passivement.

7. Évaluation du dispositif, un appel à la réforme

L'évaluation du dispositif par les travailleurs sociaux est largement critique : Jeanne juge le dispositif « *inadapté pour certains profils* » (travailleurs, regroupement familial) et « *très contraignant* » pour ceux présents depuis longtemps. Elle propose un parcours « *volontaire* » plutôt qu'obligatoire et une « *détection des primo-arrivants* » deux ans après l'arrivée.

Amina déclare le dispositif « *pas du tout* » adapté. Elle critique le niveau linguistique A2 jugé « *un peu élevé* », ainsi que les tests trop complexes. Elle déplore un « *vrai manque de places en formations* » et la rigidité du délai de dix-huit mois, avec des « *amendes* » pour les retards. Elle suggère de revoir les bilans et certaines obligations jugées inutiles pour les personnes qui travaillent.

Amal, lui, trouve que le dispositif est « *globalement* » fonctionnel, mais imparfait. Il suggère d'améliorer l'aide psychologique et la formation à la citoyenneté. Il estime que l'obligation de terminer le parcours en dix-huit mois est « *infaisable* » pour certains profils. Par exemple pour une femme de soixante ans avec six enfants qui n'est jamais allée à l'école. Il doute de l'efficacité du gouvernement quant à l'accès au marché du travail. Enfin, Omar estime qu'il faudrait « *vraiment le revoir* » et « *impliquer les travailleurs de terrain* » dans sa conception, notamment du bilan social. Il critique sa nature « *discriminatoire* » envers les demandeurs d'asile et les personnes en situation irrégulière. Le système est perçu comme fonctionnant sur une « *logique de volume, pas de suivi approfondi* ». Il constate que le dispositif est « *jeune* » et génère des « *conflits avec les communes* ».

Il y a une convergence sur l'inadaptation et la rigidité du dispositif, sur l'aspect obligatoire, sur les exigences linguistiques élevées, le manque de places et les délais irréalistes du parcours d'accueil. Le système est perçu comme bureaucratique et déconnecté des réalités du terrain. Il y a donc une critique implicite de la logique unique du parcours d'intégration malgré la diversité des publics. Omar et Amal soulignent la dimension quasi punitive (amendes, perte de droits) de

cette rigidité, ce qui renforce le sentiment d'un système qui ne soutient pas toujours, mais qui contraint. Le non-dit implicite ici est un désir profond de réformer un système perçu comme inefficace et parfois injuste, mais dans lequel ils sont contraints d'opérer.

8. Conclusion

L'analyse transversale sur base des discours des travailleurs sociaux révèle des convergences marquantes au sujet de la diversité des primo-arrivants, c'est-à-dire qu'il n'y a pas de portrait unique. Des convergences frappant sur la nécessité d'une approche humaine, les frustrations face aux institutions externes, et les lourdeurs administratives du dispositif d'intégration. Tous s'efforcent d'adapter leurs pratiques malgré les contraintes.

Cependant, des divergences et tensions se manifestent dans la perception de leur autonomie : liberté perçue par Jeanne contre le « travail clandestin » d'Omar. L'existence de dilemmes éthiques non rencontrés par Jeanne, mais vécus intensément par Omar, et la gestion des limites relationnelles. Le poids de la charge de travail est un paradoxe généralisé : les travailleurs sociaux souhaitent un accompagnement de qualité, mais le volume de dossiers les pousse vers une logique quantitative.

Les dynamiques observées relèvent d'un système bureaucratique souvent rigide, qui impose des contraintes et des attentes parfois irréalistes aux primo-arrivants. Face à cela, les travailleurs sociaux développent des stratégies d'adaptation : pragmatisme, contournements informels des règles, mobilisation des réseaux des bénéficiaires, pour combler l'écart entre les exigences institutionnelles et les besoins réels. Le non-dit intentionnel se manifeste dans l'acceptation de ces pratiques hors cadre pour maintenir une forme d'efficacité et d'humanité dans un système qui ne les favorise pas toujours.

Chapitre 4 : Analyse des pratiques des travailleurs sociaux par les observations

Dans ce chapitre, nous abordons la pratique professionnelle des travailleurs sociaux des BAPA. Il s'agit de confronter les discours tenus par les travailleurs sociaux à leurs actions que nous avons observées sur le terrain.

Cette analyse nous permet de comprendre les principes et intentions affirmés par les professionnels, complétée par les représentations pratiques observées de manière semi-directe. En effet, nous mettons en parallèle ce qui est dit avec ce qui est observé, et ainsi de révéler d'éventuels écarts ou concordances selon les observations réalisées pendant les entretiens menés par les travailleurs sociaux avec les bénéficiaires, dans le cadre de l'établissement des bilans sociaux et bilans linguistiques.

Pour rappel, ces bilans constituent la base fondamentale pour identifier les besoins des primo-arrivants pour déterminer le type d'accompagnement ou d'orientation adapté à chaque personne.

1. Convergences entre les représentations exprimées et observées sur le terrain

De manière générale, nous avons observé une grande cohérence entre les discours des travailleurs sociaux et leurs pratiques du terrain. Les travailleurs sociaux semblent tous incarner les valeurs et les approches qu'ils ont exprimées dans les entretiens.

Tous les travailleurs sociaux font preuve d'empathie, rassurent les bénéficiaires, ont la volonté d'établir une connexion humaine et adaptent leurs méthodes (adaptation des tests de langue, expression dans la langue du bénéficiaire même si l'entretien se tient en français, et sont à l'écoute des préoccupations de ces derniers).

Les orientations internes et externes sont des pratiques partagées par les travailleurs sociaux. Les entretiens et les observations se rejoignent parfaitement sur ces points. En interne à leurs BAPA, tous orientent vers un service « Guidance » pour les besoins sociaux professionnels et chacun oriente en externe selon les besoins et les places quand il s'agit d'une formation de langue.

Cependant, il y a des contraintes et des procédures administratives fortes, mais nous avons vu que les travailleurs sociaux font appel à leur pouvoir discrétionnaire pour adapter la manière d'utiliser l'APA (application pour primo-arrivant) pour faire les bilans, les horaires ou les démarches aux situations individuelles des primo-arrivants.

2. Écarts ou discordances entre les dits et les faits

Des écarts et discordances sont insignifiants, mais apparaissent lorsque les discours des travailleurs sociaux parlent des évaluations du dispositif BAPA ou sur les défis structurels que nous n'avons pas observés dans les interactions avec les bénéficiaires.

Le dispositif est critiqué par chacun soit pour son caractère obligatoire, soit pour son niveau de français exigé trop élevé, les délais trop courts pour faire le parcours d'intégration, ou encore pour certaines questions intrusives posées lors des entretiens, notamment chez Jeanne, Amina et Omar. Cependant, en dépit de ces critiques, l'on remarque que les travailleurs sociaux suivent malgré toutes les procédures.

Les difficultés relationnelles, liées au manque de motivation ou au manque de respect de certains bénéficiaires, ont été particulièrement mises en avant lors des entretiens avec les travailleurs sociaux. Toutefois, les observations révèlent une dynamique différente : le travailleur social occupe majoritairement la parole. En d'autres termes, c'est le travailleur social qui parle, alors que le bénéficiaire se limite à des réponses brèves et souvent peu développées. Ce positionnement suggère une posture marquée par la retenue, voire la crainte de la part du bénéficiaire. Cette attitude semble inciter le travailleur social à adopter une posture rassurante et à encourager l'expression de la personne accompagnée, comme cela a pu être observé sur le terrain.

Enfin, un élément observé sur le terrain, mais non mentionné lors des entretiens, concerne les conditions matérielles de travail : des nuisances sonores liées à un manque d'isolation phonique entre les bureaux. Ces bruits peuvent potentiellement affecter la qualité des échanges et des conditions de travail.

3. Timing des bilans sociaux et linguistiques

Les bilans sociaux et linguistiques sont réalisés en début d'accompagnement, mais leur déroulement et leur degré de complétude peuvent varier, comme nous avons pu l'observer, alors même qu'il s'agit d'une procédure standard visant à évaluer la situation globale et à identifier les besoins potentiels des bénéficiaires.

Pour Jeanne, le bilan social a duré 24 minutes, tandis que le bilan linguistique, divisé en deux tests, a duré 15 minutes : 4 minutes pour le premier test et 11 minutes pour le second. Il s'agit d'une femme, primo-arrivante d'origine marocaine installée en Belgique depuis cinq ans. Elle est en formation citoyenne avant même la réalisation du bilan préalable, destiné à orienter vers une formation en langue ou en citoyenneté.

Les autres bénéficiaires observés sont en recherche d'une formation citoyenne ou en recherche d'une dispense. On peut en déduire que le travailleur social avait estimé que la bénéficiaire disposait du niveau requis en français pour suivre la formation citoyenne et que le reste relevait d'une simple formalité administrative. Cela illustre l'autonomie affirmée du travailleur social. Enfin, l'évaluation de la bénéficiaire suivie par Jeanne a porté uniquement sur l'écrit.

Pour Amina, le bilan social dure 15 minutes et le bilan linguistique 6 minutes. Le bénéficiaire, présent en Belgique depuis environ 15 ans, exprime comme priorité l'obtention de l'attestation de fin de parcours afin de compléter son dossier de demande de nationalité belge. Amina ne lui fait pas passer l'intégralité du test standard, mais lui demande plutôt de « *raconter quelque chose qui s'est passé dans ta vie* » ou de « *décrire ton quartier, ta maison* » pour valider le niveau A2. Il s'agit d'un choix personnel de la travailleuse sociale, qui rédige néanmoins un document écrit à verser au dossier du bénéficiaire comme preuve du passage du test.

Pour Amal, le bilan social dure 30 minutes, mais aucun test linguistique formel n'est réalisé lors de la session observée en soirée, en raison d'un manque de temps de la part du travailleur social. Un second rendez-vous est alors envisagé. Le primo-arrivant, récemment titulaire d'un titre de séjour, est accompagné de son amie pour ce premier contact formel en vue de son inscription au parcours d'intégration. Malgré l'absence de test linguistique lors de cet entretien, Amal estime que le bénéficiaire peut directement intégrer une formation en français langue étrangère (FLE).

Enfin, Omar fait le bilan social en 9 minutes. Le bilan linguistique est le plus long observé et fait 27 minutes, dont 11 minutes pour le premier test et 16 minutes pour le second. Le bénéficiaire vient d'arriver en Belgique. C'est une femme d'origine marocaine également. Le travailleur social estime de ne pas tester l'oral, car la primo-arrivante est francophone et a répondu à toutes ses questions.

Conclusion générale

Ce mémoire est l'aboutissement d'une vie professionnelle passée et présente en milieu d'accueil des primo-arrivants et d'accompagnement des étrangers, ainsi que d'une recherche effectuée. L'objectif de ce travail était d'analyser comment les représentations des travailleurs sociaux des BAPA sur les besoins des primo-arrivants influencent leur relation avec ces derniers et les orientations proposées pour leur insertion socioprofessionnelle. Pour ce faire, l'étude s'est appuyée sur le cadre théorique de la « *street-level bureaucracy* » (SLB) de Michael Lipsky, qui met en évidence le rôle central et le pouvoir discrétionnaire des agents de terrain dans la mise en œuvre ou la production des politiques publiques.

Nous avons également mobilisé la typologie des postures professionnelles de Kristel Driessens pour analyser les rôles adoptés ou les profils des travailleurs sociaux. La méthodologie qualitative de cette recherche, de type ethnographique, a combiné des entretiens semi-directifs auprès de sept travailleurs sociaux et de trois bénéficiaires. Nous avons en outre complété l'étude par des observations sur le terrain, qui nous ont permis de mieux comprendre les dynamiques relationnelles et les pratiques professionnelles réelles, en les comparant à celle recueillie dans les entretiens. Cette dimension inductive a visé à documenter le décalage entre les attentes des politiques et la réalité du terrain.

Au départ, nous n'avions pas formulé une hypothèse explicite, même si une hypothèse latente se trouvait dans la question de recherche. Notre hypothèse générale, selon laquelle les postures professionnelles des travailleurs sociaux influencent la relation avec les usagers et leur orientation, a été largement confirmée par les analyses. Les portraits de Jeanne, Amina, Amal et Omar ont révélé que, malgré des parcours et motivations variés, tous se positionnent majoritairement comme des « accompagnateurs », soucieux d'établir une relation de confiance et humaine avec les primo-arrivants.

Cette posture, centrée sur la personne et le processus d'émancipation, leur permet d'exercer un pouvoir discrétionnaire significatif, en adaptant les procédures administratives et également le test des langues à la réalité des bénéficiaires. Les travailleurs sociaux ajustent les orientations en fonction des besoins urgents et des projets individuels. Ils recherchent des solutions ou trouvent des résultats pour les primo-arrivants, malgré les contraintes structurelles.

Cependant, cette liberté d'action est souvent confrontée à des défis majeurs, tels que la surcharge de travail, soulignés majoritairement, les blocages administratifs de certaines communes ou de certains CPAS pour l'ouverture des droits aux usagers, ainsi que des problèmes de collaboration avec certains partenaires externes en raison d'absence de résultats

attendus. Ces défis poussent certains travailleurs sociaux à recourir parfois à des manœuvres de travail clandestin pour contourner les obstacles.

Concernant l'ethnicité et les stéréotypes, si les travailleurs sociaux interrogés rejettent l'idée d'une catégorisation des primo-arrivants et insistent sur leur singularité. L'analyse de leurs discours révèle la présence implicite de catégorisations basées sur l'origine, le niveau de scolarité ou le niveau de maîtrise du français.

Qu'elles soient conscientes ou non, ces catégorisations orientent la perception des besoins des primo-arrivants et par ricochet, les propositions d'orientations. C'est ainsi que certains travailleurs sociaux ont indiqué la facilité d'intégration des anglophones ou des arabophones instruits, ce qui contraste avec la dépendance plus importante des personnes sans un bagage linguistique ou originaire de zones de conflit.

Après avoir présenté le point de vue des travailleurs sociaux, il convient de se demander ce que disent les primo-arrivants ? Le point de vue des bénéficiaires n'a toutefois pas fait l'objet d'un chapitre à part entière, en raison de la pauvreté des récits recueillis.

Les trois femmes primo-arrivante (PA), que nous avons désignées dans cette étude comme PA (A), PA (B) et PA (C), partagent une expérience globalement positive envers le BAPA, notamment en termes d'accueil, de relation humaine et de compréhension de leurs besoins fondamentaux par les travailleurs sociaux.

La PA (A), Marocaine de 32 ans, installée en Belgique depuis 2010, cherche à suivre une formation pour devenir secrétaire médicale. La PA (B), Albanaise, arrivée en Belgique depuis 2014 a travaillé dans le pressing, nettoyage à sec et comme vendeuse dans un magasin. Enfin, la PA (C), également Albanaise, arrivée en Belgique depuis 2024, est doctorante et travaille comme chercheuse dans une université flamande.

Sur le plan relationnel et dans leur perception des travailleurs sociaux : la PA (A), se sent « *comme (en) famille* » ; la PA (B) déclare qu'il est « *vraiment gentil (et) cool* » ; quant à la PA (C), elle qualifie la relation d' « *excellente, très positive et professionnelle* ». Concernant l'accueil, toutes trouvent que « *ben l'accueil ici, ...il est bien, très bien* » et disent s'être senties « *à l'aise* ». Le fait de dire que l'accueil est bien ou très bien peut signifier des nombreuses choses. Cela ne reflète pas nécessairement que tout se passe parfaitement bien du point de vue relationnel, de l'accueil ou de l'accompagnement. On pourrait aussi poser l'hypothèse que cette réponse est une réponse rapide par fuite d'un moment de vie désagréable parce qu'anxiogène. La relation avec les travailleurs sociaux n'est pas forcément en cause, mais bien le fait que cette période peut correspondre à un moment où le parcours de vie des interviewées n'était pas stable sur un plan administratif et financier, ce qui a probablement provoqué beaucoup d'insécurité.

Généralement, on tente d'oublier ces moments-là et les réévoquer nous met en contact avec ce sentiment d'insécurité et d'angoisse.

En suivant leur propos, on peut supposer qu'elles adoptent des conduites ritualistes comme forme de ruse, au sens de Richard Hoggart cité par Stuart Hall : « *nothing less than a kind of 'social hermeneutics' is implied in these interpretive procedures: 'we have to try to see beyond the habits to what the habits stand for, to see through the statements to what the statements really mean (which may be the opposite of the statements themselves) to detect the differing pressures of emotion behind idiomatic phrases and ritualistic observances'* (Hoggart, 1958: 17) ». Pour Hoggart, le respect des règles établies n'est pas de simples habitudes ou des gestes dépourvus de sens ; il s'agit au contraire des expressions chargées de significations et de pressions émotionnelles. Comprendre ces règles ou rituels suppose de regarder au-delà des comportements apparents, afin de détecter les différentes pressions émotionnelles qui se cachent derrière les phrases idiomatiques et les pratiques rituelles. Pour lui, comprendre ces rituels est essentiel pour saisir comment les individus donnent du sens à leur vie et comment la culture opère comme un ensemble des « pratiques de fabrication du sens » (*practices of making sense*).

En revanche, la PA (C) exprime un besoin non satisfait d'un soutien plus spécialisé destiné aux profils académiques, notamment en termes d'opportunités de réseautage et de stages en milieu universitaire : « *il y a quelques lacunes dans le processus, et le soutien semblait assez général. Une approche plus personnalisée serait bénéfique* » dit-elle. Cependant, les travailleurs sociaux reconnaissent la diversité de certains profils qui s'intègrent plus facilement et admettent que le dispositif BAPA est « *inadapté pour certains profils* », ce qui confirme la perception du PA (C). Enfin, les travailleurs sociaux sont conscients de ne pas pouvoir offrir un « *travail de qualité* » en raison de la « *charge de travail* » et des « *blocages administratifs* » avec les partenaires externes. Ce décalage existe bien que les primo-arrivants soient, d'une manière générale, satisfaits de leur propre expérience. Ils ne perçoivent pas nécessairement les défis internes et les limites auxquels les travailleurs sociaux sont confrontés.

Au vu de ces constats, quelques pistes concrètes d'amélioration pour le dispositif BAPA et la formation des travailleurs sociaux peuvent être envisagées. Pour le dispositif BAPA, nous recommandons de rendre le parcours d'accueil facultatif pour les primo-arrivants en situation d'emploi. Nous pensons également qu'il serait souhaitable de réévaluer le niveau du test de langue A2, la complexité de ce test, ainsi que la rigidité du délai de 18 mois pour certains profils des bénéficiaires qui viennent des pays non francophones, car cela peut entraîner des sanctions pour ces derniers. Toujours pour le dispositif, il serait adéquat d'augmenter significativement

le nombre de places en formation des langues et à la citoyenneté. Enfin, il faudrait alléger les bilans sociaux en rendant moins intrusives certaines questions et en impliquant davantage les travailleurs de terrain dans la conception du dispositif.

Pour le renforcement de formation des travailleurs sociaux, il s'agirait de proposer des formations sur la gestion de la diversité sociale et interculturelle avec une réflexion sur les biais implicites et les stéréotypes, même involontaires, pour garantir une prise en charge plus équitable. Selon Cohen-Emerique (2015b), « seule une formation sur la durée peut permettre aux professionnels de faire évoluer leurs propres représentations et pratiques ».

Il nous semble pertinent de développer des outils et stratégies pour la gestion du stress et de la surcharge administrative, tout en maintenant une approche individualisée. Enfin, nous pensons qu'il serait souhaitable de mettre en place dans chacun de BAPA, un soutien psychologique pour les travailleurs sociaux confrontés à des récits de vie difficiles.

Cette étude, quoiqu'éclairante, présente certaines limites. Le nombre d'entretiens et d'observations, bien que suffisant pour notre objectif exploratoire, ne permet pas une généralisation exhaustive à l'ensemble des BAPA à Bruxelles parce que notre échantillon provient d'un seul BAPA.

Les observations se sont concentrées sur les premières étapes de l'accompagnement et ont laissé dans l'ombre les dynamiques à long terme ou d'autres pratiques informelles qui n'ont pas pu être directement observées. Enfin, le point de vue des bénéficiaires a été moins développé, limitant la compréhension de l'impact réel des orientations au-delà de leur perception par les travailleurs sociaux.

Ces limites ouvrent la voie à des futures recherches. Des études comparatives des pratiques entre les différents BAPA ou avec d'autres services d'aide sociale à Bruxelles pourraient approfondir la compréhension des variations de pratiques et de l'influence du cadre institutionnel. Une recherche axée sur le parcours de quelques primo-arrivants depuis l'entrée dans le dispositif d'accueil jusqu'à la clôture de celui-ci ou de leur dossier permettrait de mieux évaluer les effets à long terme de l'accompagnement, des orientations et d'analyser les stratégies d'adaptation des bénéficiaires face aux contraintes du système.

Enfin, des études spécifiquement pour l'impact des stéréotypes ou des biais implicites sur les décisions des travailleurs sociaux, potentiellement via des analyses de cas plus approfondies ou des approches expérimentales, pourraient offrir des éclaircissements précieux sur la subjectivité à l'œuvre dans ces interactions essentielles.

Bibliographie

- BAPA VIA. (2023). *Nos rapports d'activité – Via*. <https://www.via.brussels/rapportvia/>
- Bertaux, D., & de Singly, F. (2016). *Le récit de vie—4 e édition: Vol. 4e éd.* Armand Colin; Cairn.info. <https://doi.org/10.3917/arco.berta.2016.01>
- Bordes, V. (2015). L'approche socio-ethnographique ou comment trouver des résultats que nous ne cherchons pas. *Spécificités*, n° 7 (1), 27-44. Cairn.info. <https://doi.org/10.3917/spec.007.0027>
- Bourgeois, M. (2023). Les décisions d'attribution au guichet: Entre ajustements dispositionnels et encadrement institutionnel. *Politix*, 142 (2), 93-124. <https://doi.org/10.3917/pox.142.0093>
- Bouvet, M., Chossière, F., Duc, M., & Fisson, E. (2024). De la mise en ordre du réel à la hiérarchisation du monde social. In *Catégoriser : Lexique de la construction sociale des différences* (p. 11-47). ENS Éditions. <https://doi.org/10.4000/128ps>
- Bruxelles-Capitale, commission communautaire commune de. (2024 a, janvier 18). *Arrêté De La Commission Communautaire Commune du 18/01/2024 arrete du collège réuni de la commission communautaire commune portant exécution de l'ordonnance du 20 juillet 2023 concernant le parcours d'accueil et d'accompagnement des primo-arrivants et des personnes étrangères*. [etaamb.openjustice.be](https://etaamb.openjustice.be/fr/arrete-de-la-commission-communautaire-commune-du-18-ja_n2024000670.html); Moniteur Belge. https://etaamb.openjustice.be/fr/arrete-de-la-commission-communautaire-commune-du-18-ja_n2024000670.html
- Bruxelles-Capitale, commission communautaire commune de. (2024b, janvier 18). *Arrêté De La Commission Communautaire Commune du 18/01/2024 arrete du collège réuni de la commission communautaire commune portant exécution de l'ordonnance du 20 juillet 2023 concernant le parcours d'accueil et d'accompagnement des primo-arrivants et des personnes étrangères*. [etaamb.openjustice.be](https://etaamb.openjustice.be/fr/arrete-de-la-commission-communautaire-commune-du-18-ja_n2024000670.html); Moniteur Belge. https://etaamb.openjustice.be/fr/arrete-de-la-commission-communautaire-commune-du-18-ja_n2024000670.html
- Bruxelles-Capitale, Région de. (2022, mai 16). *Décret appel a candidatures. - Operateurs de formation linguistique dans le cadre du parcours d'accueil pour primo-arrivants en Région de Bruxelles-Capitale 1. Introduction le parlement francophone bruxellois a adopté le 18 juillet 2013 un décret re le parcours d'accueil actuellement propose aux primo-arrivants qui le souhaitent s'appuie sur un en (...)* [https://www.ejustice.just.fgov.be/cgi/article_body.pl?language=fr&caller=summary&pub_date=22-05-16&numac=2022041016]. [etaamb.openjustice.be](https://etaamb.openjustice.be/fr/decret_n2022041016.html); Moniteur Belge. https://etaamb.openjustice.be/fr/decret_n2022041016.html
- Bruxelles-Capitale, Région de. (2023, juillet 20). *Ordonnance du 20/07/2023 concernant le parcours d'accueil et d'accompagnement des primo-arrivants et des personnes étrangères*. [etaamb.openjustice.be](https://etaamb.openjustice.be/fr/ordonnance-du-20-juillet-2023_n2023044135.html); Moniteur Belge. https://etaamb.openjustice.be/fr/ordonnance-du-20-juillet-2023_n2023044135.html
- CBAI. (2024, juin). *Monitoring du parcours d'accueil des primo-arrivants en Région de Bruxelles-Capitale*. CBAI - Centre Bruxellois d'Action Interculturelle. https://www.cbai.be/rem_2023_cbai_fr/
- CBAI-CRAcs. (2020a). *Formation citoyenne du du parcours d'accueil-étude du cas* (p. 118) [Rapport de recherche du CBAI-CRAcs 2020]. www.cbai.be/wp-content/uploads/2021/10/2020-Rapport-CRAcs-Citoyenneté-diffusion.pdf
- CBAI-CRAcs. (2020b). *La formation citoyenne du parcours d'accueil – Étude de cas* (p. 118) [Rapport de recherche du CBAI-CRAcs 2020]. <https://www.cbai.be/wp-content/uploads/2021/10/2020-Rapport-CRAcs-Citoyenneté-diffusion.pdf>
- Centre Régional d'Appui en Cohésion sociale (CRAcs). (2023, juin). *Monitoring 2022 du parcours d'accueil pour primo-arrivant-es*. CBAI - Centre Bruxellois d'Action Interculturelle. <https://www.cbai.be/rapport-cracs-primo-arrivants-2023/>
- Cohen-Emerique, M. (2015 a). 5. Les préjugés, les stéréotypes, la discrimination, le racisme et l'ethnisation. In *Pour une approche interculturelle en travail social: Vol. 2e éd.* (p. 87-102). Presses de l'EHESP; Cairn.info. <https://shs.cairn.info/pour-une-approche-interculturelle-en-travail-social--9782810903559-page-87?lang=fr>
- Cohen-Emerique, M. (2015b). 5. Les préjugés, les stéréotypes, la discrimination, le racisme et l'ethnisation. *Politiques et interventions sociales*, 2, 87-102.

- CRAcs-CBAI. (2023). *Rapport d'évaluation 2022 du parcours d'accueil pour primo-arrivant-es*. (p. 44-79).
- Denoël, Ch., & Costa-Gonçalves, M.-E. (2006). Accueil et intégration des primo-arrivants : L'expérience du SAMPA, (Molenbeek-Saint-Jean, Belgique). *L'Autre*, Volume 7 (2), 301-309. Cairn.info. <https://doi.org/10.3917/lautr.020.0301>
- Diop Sall, F. (2018). Chapitre 8. La méthode ethnographique. In *Les méthodes de recherche du DBA* (p. 140-157). EMS Éditions; Cairn.info. <https://doi.org/10.3917/ems.cheva.2018.01.0140>
- Driessens, K., & Regenmortel, T. V. (2006). *La force du lien : Contre la pauvreté : sphère de vie et relation d'aide*. LannooCampus.
- Dubetz, E., Lamghari, Y., & Roller, A. (2012). *Les primo-arrivants face à l'emploi en Wallonie et à Bruxelles*. ISBN: 978-2-930530-22-2. <https://www.pourlasolidarite.eu/fr/publication/parcours-dintegration-bruxelles-et-en-wallonie-que-n'est-il-en-matiere-demploi-0>
- Dubois, V. (2010 a). Chapitre 10 / Politiques au guichet, politique du guichet. In *Politiques publiques* 2 (p. 265-286). Presses de Sciences Po. <https://doi.org/10.3917/scpo.borra.2010.01.0265>
- Dubois, V. (2010b). *La vie au guichet, Relations administratives et traitement de la misère: Vol. 3e édition* (Economica).
- Foucart, J. (2009). L'accompagnement : Dispositif de bienveillance et construction transactionnelle. *Pensée plurielle*, 22 (3), 13-27. <https://doi.org/10.3917/pp.022.0013>
- Franssen, A. (2023). *Notes Sociologie Intervention sociale* (Université catholique de Louvain) [Notes de cours (deuxième partie)].
- Franssen, A., & Garely, A. (2009). *Cadre d'analyse et d'évaluation de l'action publique en Région de Bruxelles-Capitale en matière de transition des jeunes entre l'enseignement et l'emploi* (- IB EFE Bruxelles; p. 110) [Rapport de recherche du Centre d'études sociologiques des FUSL et de l'Agence Alter asbl]. Commission consultative Formation Emploi Enseignement. <https://ccfee.be/fr/component/k2/cadre-analyse-evaluation-action-publique-transition-jeune-ecole-emploi>
- Franssen, A., & Lemaigre, T. (1998). *La tête hors de l'eau. Les détresses sociales en Belgique* (Petite Bibliothèque de la Citoyenneté). éditions Vie Ouvrière (Bruxelles). <https://dial.uclouvain.be/pr/boreal/object/boreal:151910>
- Giladi, M. (2018). *Les agents de terrain : Engagement professionnel et résistance éthique. Analyse de la mise en oeuvre de l'Aide Médicale Urgente en Belgique*. p.18-84.
- Giladi, M. (2021). Travail social et pratiques discrétionnaires. Introduction. *Les Politiques Sociales*, 3-4(3-4), 4-14. <https://doi.org/10.3917/lps.213.0004>
- Hall, S. (2007). Richard Hoggart, The Uses of Literacy and the Cultural Turn. *International Journal of Cultural Studies*, 10(1), 39-49.
- Lasfar, A. (2011). Vincent Dubois, La vie au guichet. Relations administratives et traitement de la misère:Paris, Éd. Economica, coll. Études politiques, 3e éd., 2010, 204 p. *Questions de communication*, 20(2), 425-427. <https://doi.org/10.4000/questionsdecommunication.2221>
- Lipsky, M. (1969). TOWARD A THEORY OF STREET-LEVEL BUREAUCRACY. *Institute for Research on Poverty, Discussion papers*, 48-69.
- Lipsky, M. (1983). *Street-Level Bureaucracy : The Dilemmas of the Individual in Public Service*. Russell Sage Foundation.
- Maillard, J. de. (2002). Les travailleurs sociaux en interaction Politiques sociales urbaines, mobilisations des professionnels et fragmentations. *Sociologie du travail*, 44(2), Article 2. <https://doi.org/10.4000/sdt.33013>
- Mascia, C., & Costa Santos, A. (2021). « Suivre la règle », ou le (non)-usage du pouvoir discrétionnaire. *Les Politiques Sociales*, 3-4(3-4), 93-104. <https://doi.org/10.3917/lps.213.0093>
- Nassaux, J.-P. (2020). La politique d'accueil et d'intégration des primo-arrivants en Région bruxelloise (2004-2020). *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 2485(40), 5-58. <https://doi.org/10.3917/cris.2485.0005>
- Puaud, D. (2012). [Livre] *Le travail social ou l'«Art de l'ordinaire»*. Yapaka. <https://www.yapaka.be/livre/livre-le-travail-social-ou-lart-de-lordinaire>
- Région de Bruxelles-Capitale. (2023a, juillet 20). *Ordonnance concernant le parcours d'accueil et d'accompagnement des primo-arrivants et des personnes étrangères* [Ejustice.just.fgov.be]. Moniteur belge.

- https://www.ejustice.just.fgov.be/cgi/article_body.pl?language=fr&caller=summary&pub_date=23-11-09&numac=2023044135
- Région de Bruxelles-Capitale. (2023b, juillet 20). *Ordonnance concernant le parcours d'accueil et d'accompagnement des primo-arrivants et des personnes étrangères* [Ejustice.just.fgov.be]. Moniteur belge.
https://www.ejustice.just.fgov.be/cgi/article_body.pl?language=fr&caller=summary&pub_date=23-11-09&numac=2023044135
- Sardan, J.-P. O. de. (2021). 3. Un concept exploratoire : Les normes pratiques. *Hommes et sociétés*, 109-162.
- Sardan, J.-P. O. de. (2022). L'enquête qualitative et le point de vue des acteurs. *Éducation Permanente*, 230(1), 31-35. <https://doi.org/10.3917/edpe.230.0031>
- Vandermeerschen, H., Mescoli, E., Lafleur, J.-M., & Cuyper, P. D. (2023). *Newcomers Navigating the Welfare State : Experiences of Immigrants and Street-Level Bureaucrats with Belgium's Social Assistance System*. Leuven University Press.
- Vandermeerschen, H., Mescoli, E., Lafleur, J.-M., & De Cuyper, P. (Éds.). (2023). *Newcomers Navigating the Welfare State : Experiences of Immigrants and Street-Level Bureaucrats with Belgium's Social Assistance System*. Leuven University Press.
<https://doi.org/10.11116/9789461665249>
- Xhardez, C. (2016). L'intégration des nouveaux arrivants à Bruxelles : Un puzzle institutionnel et politique. *Brussels Studies. La revue scientifique pour les recherches sur Bruxelles / Het wetenschappelijk tijdschrift voor onderzoek over Brussel / The Journal of Research on Brussels*. <https://doi.org/10.4000/brussels.1429>

