



AVIS A. 1114

**SUR LE PROJET DE DECRET RELATIF A
L'INTEGRATION DES PERSONNES ETRANGERES
OU D'ORIGINE ETRANGERE – PARCOURS
D'ACCUEIL DES PRIMO-ARRIVANTS**

Adopté par le Bureau du CESW le 22 avril 2013

2013/A. 1114

SOMMAIRE

| | | |
|--------|--|----|
| 1. | DEMANDE D'AVIS | 3 |
| 2. | EXPOSÉ DU DOSSIER | |
| 2.1. | Objet du projet d'arrêté portant le projet de décret | 3 |
| 2.2. | Contenu du projet d'arrêté portant le projet de décret | 4 |
| 2.3. | Impact budgétaire | 5 |
| 2.4. | Impact emploi | 5 |
| 3. | AVIS | |
| 3.1. | Contexte national et international | 5 |
| 3.2. | Public cible | 6 |
| 3.3. | Bilan social | 7 |
| 3.4. | Rôle des opérateurs | 7 |
| 3.4.1. | Centres régionaux d'intégration | 7 |
| 3.4.2. | Opérateurs partenaires | 8 |
| 3.5. | Reconnaissance des acquis | 8 |
| 3.6. | Impact budgétaire | 9 |
| 3.7. | Obligations et sanctions | 9 |
| 3.8. | Evaluation du dispositif | 10 |
| 3.9. | Arrêté d'exécution | 10 |

1. DEMANDE D'AVIS

Le 5 mars 2013, le CESW a été saisi d'une demande d'avis de la Ministre TILLIEUX concernant le projet d'arrêté présentant le projet de décret remplaçant le livre II du Code wallon de l'action sociale et de la santé, relatif à l'intégration des personnes étrangères ou d'origine étrangère. Ce projet d'arrêté a été adopté en première lecture par le Gouvernement wallon le 13 décembre 2012. Les avis du CWASS, du Conseil supérieur des villes, communes et provinces de la RW, de la Commission de la protection de la vie privée ainsi que du Comité de gestion du Forem sont également sollicités.

La Ministre E. TILLIEUX a en outre été chargée par le GW de soumettre au Gouvernement conjoint inter-francophone régional et communautaire un point concernant les pistes d'harmonisation et de coordination envisageables concernant le parcours d'accueil. Elle a également été chargée de soumettre lors de l'examen en seconde lecture par le GW le projet d'arrêté d'exécution du projet de décret ainsi qu'un projet d'arrêté relatif aux amendes administratives.

Lors de sa séance du 6 mars 2013, la Commission AIS a entendu M. L. MONT, représentant du Cabinet de la Ministre E. TILLIEUX ainsi que Mmes L. GIGOT et L. ZAHOUR, représentantes de la DGO5 qui ont accepté de venir présenter le dossier et de procéder à un échange « questions-réponses » avec les membres de la Commission.

2. EXPOSÉ DU DOSSIER

2.1 Objet du projet d'arrêté portant le projet de décret ¹

Le projet d'arrêté a pour objet :

- de définir la notion de personnes étrangères primo-arrivantes et de formaliser le **parcours d'accueil des primo-arrivants** en Wallonie, conformément à une note décisionnelle adoptée par le GW le 5 juillet 2012 (mise en réseau d'opérateurs publics et associatifs, modules permettant de répondre aux besoins des bénéficiaires en matière administrative, linguistique, de formation ou d'information).
- d'adapter les missions, le mode de fonctionnement et le subventionnement des **opérateurs** œuvrant dans l'intégration des personnes étrangères en Wallonie ;
- d'actualiser la définition des missions des **Centres régionaux d'intégration – CRI** (missions de première ligne et de seconde ligne, cohérence des actions, visibilité de l'offre, principes de transversalité, offre de services de qualité, travail en réseau).

¹ NB. Il s'agit en effet d'un « projet d'arrêté du GW présentant le projet de décret remplaçant le livre II du Code wallon de l'action sociale et de la santé, relatif à l'intégration des personnes étrangères et d'origine étrangère ». Cette procédure juridique est d'application depuis l'adoption législative du Code mais il s'agit bien d'un projet de décret qui doit suivre un parcours parlementaire classique.

L'arrêté d'exécution sera présenté ultérieurement. Le volet relatif à la définition et aux modalités d'application des sanctions et amendes administratives fera l'objet d'un arrêté spécifique. La présente note insiste sur les nouveaux éléments introduits dans la législation par rapport aux dispositions existantes. Il faut noter que certaines modifications ont, en outre, été apportées aux dispositions actuelles (ex. création d'un huitième CRI au Luxembourg, adaptation des missions des CRI, composition de l'équipe de base des CRI, adaptation des locaux au nombre de personnes accueillies, etc.).

2.2 Contenu du projet d'arrêté portant le projet de décret ²

Parcours d'accueil des primo-arrivants

Le parcours d'accueil prévu dans le projet d'arrêté est conçu comme un processus d'émancipation des personnes étrangères qui arrivent en région wallonne, qui doit leur permettre de s'intégrer au mieux dans leur nouveau cadre de vie par un dispositif qui comprend différents axes. L'accueil se fera via un bureau qui sera organisé par les Centres régionaux d'intégration et comprendra 4 aspects :

- le premier accueil proprement dit, personnalisé, gratuit et obligatoire, comportant au minimum :
 - une information pertinente sur les **droits et devoirs** de chaque personne qui réside en Belgique ;
 - un **bilan social** réalisé par un entretien permettant d'effectuer un bilan des acquis, des diplômes, des équivalences éventuelles ;
 - une aide aux différentes **démarches administratives** qui pourraient être entamées.
- une formation à la langue française en fonction des besoins
- un module de formation à la citoyenneté
- une orientation socio-professionnelle

Service d'interprétariat social

Afin de mener à bien les actions prévues dans le cadre du parcours d'accueil et de faciliter la communication entre les intervenants des services concernés et une population étrangère ne maîtrisant pas ou peu le français, un **service de traduction et d'interprétariat en milieu social actif** sur tout le territoire de la Région de langue française, sera mis en place.

Evaluation/coordination

Un **Comité de coordination**, dont la composition sera définie par le Gouvernement, sera chargé de remettre tous les deux ans au Gouvernement une évaluation et des propositions, d'initiative ou à sa demande, en vue d'améliorer le fonctionnement et la gestion du parcours. Le Gouvernement adopte, dans un **plan bisannuel**, les actions transversales favorisant l'intégration des personnes étrangères ou d'origine étrangère. Ce plan est soumis préalablement à l'avis de la Commission wallonne de l'intégration des personnes étrangères ou d'origine étrangère. Par ailleurs, le Gouvernement wallon présente au Parlement wallon un **rapport d'évaluation quinquennal** sur la politique mise en œuvre en la matière et sur le plan pluriannuel d'actions transversales. Des évaluations seront réalisées régulièrement permettant de vérifier l'affectation des **moyens budgétaires** (cf. adéquation de l'offre par rapport à la demande, compte tenu de l'existant, respect des objectifs visés,...). L'entrée en vigueur du projet d'arrêté a été fixée au 1er janvier 2014.

² Sur base de la note au GW du 13.12.2012.

2.3 Impact budgétaire

- Engagement de personnel supplémentaire au sein de la DGO5 (Direction de l'Intégration des personnes d'origine étrangère et de l'Égalité des chances).
- Moyens aux centres régionaux d'intégration (CRI), aux opérateurs agréés dans le cadre du décret et au service d'interprétariat social qui sera agréé.

Cette dépense intégrée au budget 2013 se répartit de la manière suivante :

- 2.000.000 € : personnel opérateurs agréés + CRI + communes (AB 33.04 pr 13 DO17)
- 250.000 € : CRI du Luxembourg (AB 33.05 pr 13 DO 17)
- 250.000 € : interprétariat social dans le cadre du parcours (AB 33.06 pr 13 DO 17)

2.4 Impact emploi

Le dispositif implique l'engagement de personnel supplémentaire par les centres régionaux d'intégration, les opérateurs agréés dans le cadre du décret et la Direction de l'Intégration des personnes d'origine étrangère et de l'Égalité des chances de la DGO5 du Service Public de Wallonie. Une note spécifique relative à l'incidence « fonction publique » sera déposée à l'occasion de la présentation en première lecture des arrêtés d'exécution du présent dispositif.

3. AVIS

Le CESW a examiné avec intérêt le projet de décret mentionné sous rubrique et formule les remarques suivantes.

3.1 Contexte national et international

Le CESW note que l'initiative du GW prévoyant la mise place d'un parcours d'accueil à destination des personnes étrangères accédant au territoire wallon, doit être replacée dans le contexte plus global des politiques migratoires envisagées au niveau européen (cf. problématique de l'égalité des chances, du permis unique, etc.). Elle s'inscrit également en contrepoint d'initiatives similaires entamées ou déjà mises en œuvre dans les autres régions du pays.³

Le Conseil souligne que des nuances, voire même des divergences apparaissent entre les différentes approches envisagées selon que l'on conçoit ce dispositif comme un processus d'émancipation pour les personnes (Cf. RW, Bxl) ou d'un parcours d'intégration plus contraignant (Flandre).

En outre, selon les informations communiquées par le Cabinet de la Ministre E. TILLIEUX, un lien pourra être établi entre les exigences définies dans le parcours d'accueil wallon et les conditions d'accès à certains droits/dispositions relevant des autres niveaux de pouvoir (ex. accès à la nationalité, reconnaissance des titres et diplômes, validation des compétences acquises dans le pays d'origine, etc.).

Le Conseil plaide dès lors pour une articulation maximale entre les initiatives émanant des différents niveaux de pouvoir. Une harmonisation avec les autres régions du pays et avec les pays limitrophes (cf. Allemagne, France) doit autant que possible être recherchée. Des

³ Une procédure similaire est en cours d'élaboration à Bruxelles, tandis que l'« inburgering », parcours d'intégration obligatoire, est déjà d'application en Flandre depuis 2004.

protocoles de coopération et/ou des conventions doivent être conclus en ce sens, le cas échéant. Il convient d'éviter les distorsions qui pourraient être dommageables dans le chef des bénéficiaires, notamment en ce qui concerne le suivi du parcours (Cf. accès, sanctions, amendes administratives).

3.2 Public cible

Le public visé par le parcours d'accueil wallon est celui des « primo-arrivants », définis comme *les personnes étrangères séjournant en Belgique depuis moins de 3 ans et disposant d'un titre de séjour de plus de 3 mois, à l'exception des citoyens d'un état membre de l'Union européenne, de l'Espace économique européen, de la Suisse et des membres de leur famille*.⁴

Cette définition inclut donc principalement les personnes étrangères arrivant en RW dans le cadre d'un regroupement familial ou dans le cadre de leur travail.⁵ Devraient être concernés également les réfugiés disposant d'un titre de séjour permanent mais pas les demandeurs d'asile qui sont inscrits dans une commune sur un registre d'attente et qui ne disposent pas de titre de séjour permanent. Le GW évalue le public concerné entre 3500 et 4000 personnes/an.

Le CESW relève qu'en adoptant une définition précise des « primo-arrivants », le GW restreint de facto le public potentiellement concerné par un parcours d'accueil. Les demandeurs d'asile, les sans-papiers, les travailleurs clandestins ou détachés n'auront pas accès à ce type de dispositif. Le Conseil estime qu'il conviendrait d'apporter la **justification** de la délimitation du public-cible et des dispenses envisagées. A défaut de quoi, on pourrait légitimement s'interroger sur l'exclusion de certaines catégories de migrants qui pourraient également bénéficier d'un apport dans le cadre du dispositif (ex. cours de maîtrise de la langue française, indispensable pour un médecin étranger qui exercerait en Wallonie). La justification du choix permettrait, en outre, d'éclairer les éventuelles raisons budgétaires qui le sous-tendent et d'écarter les critiques potentielles quant à son caractère discriminatoire.

Sans porter de jugement sur le caractère judicieux de la délimitation du public-cible, le CESW s'interroge en effet, sur son caractère éventuellement inégal ou discriminatoire pour les différentes catégories de personnes étrangères entre elles. Il recommande, en tout état de cause, que l'on puisse offrir un premier accueil respectueux et égalitaire à tous les nouveaux arrivants, dans une perspective d'aide et de soutien et sans effet de stigmatisation.

⁴ Cf. Art.150, §1, 3° du projet de décret.

⁵ Le projet de décret prévoit une habilitation au GW qui pourra établir par arrêté une liste de personnes qui seraient dispensées du dispositif, telles que les étudiants, médecins, sportifs de haut niveau, chefs d'entreprise, etc. in « Cahier LABISO périodique – Primo-arrivants, parcours avant l'heure, n°143-144 », information confirmée par le Cabinet de la Ministre.

3.3 Bilan social

Le projet de décret prévoit qu'un *bilan social* sera réalisé dans le cadre de l'accueil visant « à identifier les besoins du primo-arrivant sur la base de ses compétences professionnelles et expériences personnelles. Ce bilan évaluera les acquis du primo-arrivant pour lui permettre de les valoriser ». ⁶

Le Conseil souligne que l'expression « bilan social » du bénéficiaire pourrait prêter à confusion. Il recommande que le GW réfléchisse à une formulation plus appropriée. Par ailleurs, il s'interroge sur les éléments d'information qui seront utilisés pour établir un tel bilan. Le CESW demande que des critères précis soient définis afin d'objectiver la situation du bénéficiaire, à tout le moins dans l'arrêté d'exécution du projet de décret. Enfin, il suggère que l'on se penche sur les enseignements que l'on peut tirer des expériences-pilotes similaires menées à ce jour, notamment par rapport à certains enjeux tels que le respect de la vie privée et l'utilisation des données personnelles.

3.4 Rôle des opérateurs

3.4.1 Centres régionaux d'intégration

Le Conseil constate que des modifications substantielles sont attendues concernant le rôle des CRI (centres régionaux d'intégration) à qui l'on confie à travers ce décret un rôle de premier plan dans la mise en œuvre du parcours d'accueil. Ce constat appelle les commentaires suivants :

- Les missions de suivi et d'accompagnement du public-cible exigeront une importante charge de travail supplémentaire pour les CRI et des responsabilités nouvelles pour le personnel qu'ils emploient. Le CESW se demande si les centres auront les moyens nécessaires sur le plan humain et administratif pour mettre en place ce dispositif. Les moyens financiers prévus au budget 2013 ⁷ s'avéreront-ils suffisants pour garantir l'accueil de ce flux supplémentaire de bénéficiaires, éviter tout risque d'engorgement des services ou de traitement inégal des personnes visées ? Le Conseil se demande s'il ne faudrait pas prévoir une période de transition et/ou un échelonnement des interventions, le cas échéant.
- Le Conseil relève que la question des infrastructures se posera également. Il conviendra de disposer de locaux adaptés pour accueillir un tel flux de personnes. Le Conseil se demande s'il ne faudrait pas envisager une formule d'accueil décentralisée ou itinérante, le cas échéant.
- Le Conseil note qu'un Comité d'accompagnement, regroupant tous les centres, sera chargé de l'accompagnement et de l'évaluation des activités de ceux-ci. Le Conseil estime qu'il faut éviter que les CRI soient juge et partie dans cet exercice. L'évaluation des activités des centres prévue à l'art. 153/8 du projet de décret devra se faire selon des critères objectifs. ⁸

⁶ Cf. Art.152/2, §1^{er} du projet de décret.

⁷ Cf. 2 millions € pour les opérateurs agréés, 250.000€ pour la création d'un CRI au Luxembourg, 250.000 pour la mise en place d'un service d'interprétariat social.

⁸ L'art. 153/8 prévoit que : « Un Comité d'accompagnement regroupant tous les Centres dont la composition est fixée par le Gouvernement est organisé au moins une fois par an. Le Comité d'accompagnement est chargé de l'accompagnement et de l'évaluation des activités des centres. Il peut organiser des groupes de travail sur des thèmes particuliers ».

3.4.2 Opérateurs partenaires

Les articles 152/4 - 5 et 6 du projet de décret prévoient que les formations à la langue française et à la citoyenneté ainsi que l'orientation socio-professionnelle, destinées aux bénéficiaires du parcours d'accueil soient « *organisées par les organismes agréés dans le cadre des initiatives locales d'intégration (...), par les pouvoirs publics ou par les organismes reconnus par les pouvoirs publics* ». ⁹

Le CESW estime qu'il conviendrait de formaliser davantage les **qualifications** requises dans le chef des **opérateurs** pour prodiguer des formations en langue ou à la citoyenneté aux bénéficiaires du parcours d'accueil. Il se demande également si l'on exigera un agrément spécifique dans le chef des opérateurs autres que les ILI, pour ce type de public et d'actions. Il conviendrait à tout le moins de prévoir, dans les dispositions exécutoires, les modalités de collaboration qui seront établies avec les dispositifs et opérateurs existants tels que, par exemple, ceux relatifs à l'éducation permanente, la promotion sociale, l'insertion socio-professionnelle, les missions régionales, l'alphabétisation, etc. Dans un contexte de raréfaction des moyens publics, il convient de viser une **complémentarité maximale** entre les outils existants et d'éviter toute concurrence contreproductive entre les opérateurs partenaires.

Le Conseil indique qu'il s'agit aussi de préciser clairement quel est l'interlocuteur institutionnel de référence pour le primo-arrivant en matière d'**insertion socio-professionnelle**. En tout état de cause, le rôle du FOREM doit être explicitement prévu dans le processus : que ce soit via les conventions conclues avec des OISP en vue de développer des modules pré-qualifiants à destination de ce public ou via la possibilité d'intégration des bénéficiaires à l'un ou l'autre module de formation organisé par l'Office lui-même. A cet égard, il faudra dans un premier temps déterminer si le/la migrant(e) est demandeur(euse) d'emploi ou non. Si elle l'est, elle aura - de facto - accès au FOREM et à toute une série de services (cf. point 3.5 ci-dessous). Si elle ne l'est pas (ex. personne âgée dans le cadre d'un regroupement familial), il faudra clarifier la question de l'accès de cette personne aux services proposés par les différents opérateurs. L'idée serait de prévoir les facilités d'accès aux services que les bénéficiaires soient demandeurs d'emploi ou non. Ces facilités d'accès ne devront cependant pas restreindre celui-ci pour les autres catégories de bénéficiaires.

3.5 Reconnaissance des acquis

Le Conseil souligne l'importance d'une reconnaissance des compétences et certifications acquises par les bénéficiaires dans leur pays d'origine. Il recommande de se référer aux outils existants en la matière. Il convient de distinguer deux aspects à cet égard :

- d'une part, la validation des titres et diplômes, relevant des compétences de la FWB. Il semblerait que de réels progrès de reconnaissance ont été réalisés entre pays de l'UE mais que les efforts d'harmonisation s'avèrent plus incertains avec les Etats non-européens. Le Conseil recommande que la question de la certification concernant le public-cible soit intégrée dans un protocole d'accord conclu avec la FWB.

⁹ Les initiatives locales d'intégration (ILI) sont définies à l'art.154 du projet de décret comme suit : « *Les initiatives locales d'intégration des personnes étrangères et d'origine étrangère visent à soutenir la participation à la vie sociale et associative des personnes étrangères ou d'origine étrangère. Elles doivent rencontrer au moins une des missions suivantes : la formation à la langue française, la formation à la citoyenneté, l'insertion socio-professionnelle* ».

- et d'autre part, la validation des compétences (professionnelles) acquises. Ce dernier volet relève des prérogatives du consortium de validation des compétences qui effectue un travail important en la matière. Il serait judicieux de s'appuyer sur l'expérience et les outils résultant de ces travaux.

3.6 Impact budgétaire

Le Conseil relève que des moyens additionnels sont prévus au budget 2013 afin de permettre la mise en œuvre du dispositif. Comme le souligne l'Inspection des Finances, « *les 3 AB concernées¹⁰ ont vu leurs crédits passer de 5.513.000 € au 2^{ème} feuillet d'ajustement du budget 2012 à 8.105.000 € au projet de budget 2013, soit + 2.592.000€, ce qui correspond à l'estimation des augmentations reprises dans la note au GW : + 2.500.000 €* ». Un montant de 2 millions € sera réservé aux CRI, opérateurs agréés et communes. Un montant de 250.000 € sera consacré à la mise en place d'un CRI au Luxembourg et un montant similaire sera affecté à l'instauration d'un service d'interprétariat social.

Par ailleurs, le Conseil prend acte qu'une note spécifique relative à l'incidence « fonction publique » sera déposée à l'occasion de la présentation en première lecture des arrêtés d'exécution du présent dispositif.

Le CESW souligne qu'en effet le facteur humain sera déterminant pour la réussite d'un tel projet. Il paraît cohérent d'affecter des moyens budgétaires correspondant aux missions additionnelles confiées aux pouvoirs publics ou aux opérateurs partenaires reconnus par ceux-ci. Le Conseil suivra avec attention l'évolution de la mise en œuvre de ce dispositif eu égard à la concordance des moyens engagés avec les objectifs visés.

3.7 Obligations et sanctions

Le CESW relève que le projet de décret impose une amende administrative au primo-arrivant qui ne respecte pas l'obligation de participer au module du premier accueil organisé par les centres régionaux d'intégration. Le Conseil demande quelles seront les conséquences pour les bénéficiaires en cas de non suivi des autres étapes du parcours d'accueil (Cf. droits et obligations contenues dans la convention d'accueil et d'intégration).

Le Conseil indique qu'il ne faudrait pas engendrer un risque de discrimination supplémentaire à l'égard des bénéficiaires qui rencontreraient des difficultés à réaliser ce parcours. Il souligne, en tout état de cause, qu'il ne serait pas admissible d'appliquer des sanctions si l'on ne déploie pas de moyens suffisants garantissant un accès complet au dispositif pour l'ensemble des bénéficiaires potentiels.

¹⁰ AB 33.04, 33.05 et 33.06 du programme 17.13.

3.8 Evaluation du dispositif

Se référant aux différentes interrogations qu'il pose dans le corps de cet avis, le Conseil souligne que plusieurs aspects du parcours d'accueil prévu pour les primo-arrivants comportent des inconnues et mériteraient d'être précisés, voire ajustés (ex. délimitation du public-cible, rôle respectif des différents acteurs, moyens budgétaires, etc.). Le Conseil note qu'un **Comité de coordination** dont la composition reste à définir, sera chargé de remettre tous les deux ans au Gouvernement une évaluation et des propositions, d'initiative ou à sa demande, en vue d'améliorer le fonctionnement et la gestion du parcours. Le Conseil estime, en effet, qu'une **évaluation du dispositif est indispensable**, afin de vérifier si la mise en œuvre opérationnelle de celui-ci s'effectue correctement et permet d'atteindre les objectifs visés, dans l'intérêt conjugué des bénéficiaires et de la région qui les accueille.

Le CESW demande d'être associé à cette évaluation et souhaite qu'une présentation lui soit faite des premiers résultats engrangés au terme de la première année de mise en œuvre du dispositif.

3.9 Arrêté d'exécution

Le CESW demande à être consulté sur le projet d'arrêté d'exécution du présent projet de décret.
