Karel de Grote Hogeschool

UNIVERSITÉ SAINT-LOUIS BRUXELLES

LE PROJET INDIVIDUALISÉ D'INTÉGRATION SOCIALE

Recherche évaluative et prospective au sein des CPAS belges

Louise Méhauden, Jan Depauw, Abraham Franssen & Kristel Driessens

Promoteurs: Abraham Franssen & Kristel Driessens

Recherche commanditée par le SPP Intégration sociale, Cahier spécial des charges MIIS 2015-05

POD Maatschappelijke Integratie
SPP Intégration Sociale

.be

Publié par
KAREL DE GROTE HOGESCHOOL - EXPERTISECENTRUM KRACHTGERICHT SOCIAAL WERK &
UNIVERSITÉ SAINT-LOUIS, CENTRE D'ETUDES SOCIOLOGIQUES

© 2012 *KAREL DE GROTE HOGESCHOOL/UNIVERSITÉ SAINT-LOUIS*
Niets uit deze uitgave mag worden verveelvuldigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotocopie, microfilm of op welke andere wijze ook, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.
No part of this book may be reproduced in any form, by mimeograph, film or any other means, without permission in writing from the publisher.

Table des matières

1 | Introduction **5**

1.1 L'histoire de l'action sociale en 30 secondes 5

1.2 Le Projet individualisé d'Intégration sociale 8

1.2.1 1993-2002 : Réformes sociales et apparition du PIIS 8

1.2.2 Le PIIS : qu'est-ce que c'est ? 9

1.2.3 Les caractéristiques du PIIS 9

1.2.4 Les conditions générales du PIIS 10

1.2.5 Les différentes sortes de PIIS 11

1.2.6 La mise en oeuvre du PIIS par les CPAS 11

1.2.7 Activation sociale 13

1.3 Les projets d'extension du PIIS 15

1.3.1 Note de politique du Ministre de l'Intégration sociale 15

1.3.2 Questions de recherche 16

1.3.3 Modalités de l'étude 17

1.4 Plan du rapport 19

2 | Enquête quantitative **21**

2.1 Représentativité 21

2.2 Élargissement du groupe-cible 24

2.3 Procédures 25

2.4 Sanctions 28

2.5 Attitudes envers le PIIS 28

2.6 Le service communautaire 31

3 | Enquête qualitative **35**

3.1 Cinq études de cas 36

3.1.1 Etude de cas 1 : « Un PIIS pour tous et pour chacun » 36

3.1.2 Etude de cas 2 : « Un PIIS pour protéger l'usager » 38

3.1.3 Etude de cas 3 : « Le PIIS multi-usage » 41

3.1.4 Etude de cas 4 : « Un PIIS coercitif » 41

3.1.5 Etude de cas 5 : « Un PIIS à deux vitesses » 46

3.2 Critères de différenciation 49

3.2.1 Le degré d'investissement 50

3.2.2 Les publics-cibles 50

	3.2.3	Les formes et contenus	50
	3.2.4	Les domaines	51
	3.2.5	Entre accompagnement et contrôle	51
	3.2.6	Le timing	52
	3.2.7	L'espace de négociation	52
3.3		Les différentes fonctions et usages du PIIS	52
	3.3.1	Administrative et subsidiation	52
	3.3.2	Légitimation	53
	3.3.3	Evaluation de l'action du CPAS	53
	3.3.4	Evaluation de l'action des travailleurs sociaux	54
	3.3.5	Objectivation	54
	3.3.6	Protection de l'usager	55
	3.3.7	Exclusion	55
	3.3.8	Accompagnement	56
	3.3.9	Information	56
	3.3.10	Cadrage	57
3.4		Facteurs de différenciation des usages entre CPAS	58
	3.4.1	Les divergences philosophiques, politiques et normatives	58
	3.4.2	L'importance des aspects institutionnels et organisationnels	61
3.5		En résumé : le PIIS pour le meilleur et pour le pire	64
3.6		Knelpunten et points d'attention	65
4 I Le point de vue de bénéficiaires			**69**
4.1		Méfiance et contractualisation	70
	4.1.1	Lorsque la méfiance est de mise	70
	4.1.2	À propos de la contractualisation	72
4.2		Confiance et équivalence	79
5 I Conclusions générales et recommandations			**85**
5.1		Conclusions générales	85
5.2		Recommandations en matière de politique	86
	5.2.1	Opérer un choix de bénéficiaires ou de thèmes	86
	5.2.2	Recommandations pour la simplification administrative	100
	5.2.3	Implication plus systématique de tiers qualifiés	104
	5.2.4	À propos de la procédure de sanction	105
	5.2.5	Assumer un rôle de coordination locale	108
	5.2.6	À propos du « Service communautaire »	108
5.3		Recommandations au secteurs	110
	5.3.1	Dans l'application concrète	110
	5.3.2	Soutenir et développer	112
	5.3.3	Formations	113
	5.3.4	Un soutien de la part de l'organisation	114
5.4		Vision et recommandations de l'équipe de recherche	114
- ANNEXES -			**117**
Bibliographie			**143**

1 | Introduction

1.1 L'histoire de l'action sociale en 30 secondes

Dans son livre 'Erop-af! De nieuwe start van het sociaal werk' ('On fonce! Le nouveau départ de l'action sociale'), van der Lans (2011) décrit l'histoire de l'action sociale et la façon dont les évolutions sociétales ont influencé la pratique concrète de l'action sociale. Nous présentons un résumé de cette évolution afin d'esquisser le contexte et l'esprit dans lequel fut lancé le PIIS, et la situation actuelle à laquelle cet instrument doit être adapté.

La période de reconstruction après la Seconde Guerre mondiale fut caractérisée par une prospérité croissante. Dans l'action sociale, des pas important furent accomplis dans le développement d'un travail méthodique. Kamphuis (1950) a introduit aux Pays-Bas et en Flandre le *social casework*. L'accent mis sur le point du vue du client, de ses ressources et de son environnement signait à l'époque une rupture radicale d'avec l'assistance paternaliste qui avait précédé. Inspirée par Rogers (1942, 1951), l'attention portée au client dans un souci d'empathie, d'implication et de sollicitude devint dominante. L'action sociale au cours de la période qui suivit, entre 1965 et 1985, est qualifiée d''ère d'émancipation'. Cette période fut caractérisée par la prise en compte des forces individuelles, doublée d'un travail social qui se voulait émancipateur. Au cours de cette période, les travailleurs sociaux sont 'aux côtés' de l'usager.

En raison de la crise économique, la période entre 1980 et 2000 vit augmenter la distance entre les travailleurs sociaux et les usagers. Avec l'austérité et l'augmentation des publics demandeurs de l'aide sociale, ce sont les procédures bureaucratiques, les spécialisations, les protocoles et les recensements qui firent leur entrée dans les organisations d'aide sociale. Au cours de cette période,

l'action sociale devint davantage un 'travail de bureau'. C'est à cette époque que se situe l'introduction des Projets Individualisés d'Intégration Sociale (Onkelinx, 1993) suivis de l'introduction du Droit à l'Intégration Sociale avec la loi concernant le droit à l'intégration sociale de 2002 ("Wet van 26 mei 2002 betreffende het recht op maatschappelijke integratie," 2002).

Pour caractériser les nouvelles conceptions méthodologiques du travail social, van de Lars définit positivement la période actuelle comme celle de la 'nouvelle action sociale', de 2000 à aujourd'hui, qui redécouvre l'univers du client. En réaction à la bureaucratisation, la relation entre l'assistant social et le client revient au centre des préoccupations méthodologiques. L'*empowerment* devient une notion-clé dans l'action sociale, et les approches basées sur le renforcement personnel et le développement des réseaux, ainsi que le modèle du « professionnalisme impliqué » (par opposition au professionnel distant) et de « l'accompagnement orientée solutions », sont des éléments fondamentaux de l'approche actuelle (van der Lans, 2011). On peut relever que du côté francophone, la période 2000-2010 a été dominée par la critique des politiques d'activation et que l'introduction de ces approches du travail social, autour des notions d' « empowerment », « de développement du pouvoir d'agir » et de « capabilities » est plus récente.

L'action sociale évolue donc en fonction de l'air du temps. La question qui est à l'étude dans cette recherche est celle de savoir comment le Projet individualisé d'Intégration sociale (PIIS) s'est adapté à son époque. S'agit-il à ce point d'un produit de son temps qu'il en est devenu un anachronisme ? Ou a-t-il opéré une transition fluide vers une action sociale qui concentre son attention sur l''empowerment' ? Cet instrument peut-il s'insérer dans notre conception contemporaine d'une action sociale de qualité ? Nous définissons dans ce contexte une action sociale de qualité comme étant la réduction de l'inégalité relationnelle et l'établissement d'une confiance dans la relation d'assistance, la rupture de la dépendance et l'augmentation de l'autonomie, et le fait d'œuvrer à la réintégration par l'acquisition de rôles et de briser l'isolement social (Driessens, 2003; Driessens & Van Regenmortel, 2006).

L'idée de contractualiser l'assistance – en l'espèce par le biais des Projets individualisés d'Intégration sociale (Funck, 1993; Onkelinx, 1993) – s'insère dans la tradition de l' « approche ciblée sur des missions en matière d'action sociale » *(task centered work)*. Au début des années 80, le modèle de travail sur mesure ciblé sur des missions de Reid et Epstein (1972) fut introduit aux Pays-Bas et en Flandre. Ce '*task centered work*' propose des directives pour l'assistance aux clients issus des classes socio-économiques inférieures. Il offrait une réponse à la cri-

tique souvent formulée d'une focalisation trop marquée sur les clients des classes moyennes ou YAVIS[1]. Dans une réponse nuancée, Jagt (2008, pp. 160-172) conclut que même si cette critique est fondée pour une grande partie des méthodes de travail social sur mesure, il y a aussi des méthodes qui correspondent (mieux) aux clients plus '*lower class*'. A partir de ce constat, il plaide dans sa thèse pour le modèle de travail ciblé sur les missions pour les personnes dans la pauvreté.

En résumé, le modèle de travail ciblé sur les missions est une approche de résolution de problèmes qui s'applique aux individus, aux familles et aux groupes. Il aide les clients à mettre des mots sur leur problème et à définir une stratégie à partir de leur propre situation concrète. La capacité du client à résoudre ses problèmes est au cœur de ce modèle. La situation est évaluée régulièrement lors d'une série d'entretiens. Ces entretiens d'évaluation abordent des choses comme le planning, la préparation, l'évaluation des étapes précédentes et l'élimination d'obstacles potentiels. L'assistant social a envers le client une attitude de base positive et une bonne relation de coopération. La durée de l'assistance est limitée dans le temps et fortement structurée. Au moment où débute l'assistance, on rédige un contrat d'assistance qui décrit le problème, les objectifs et les moyens (Reid, 1997). La puissance du modèle ciblé sur les missions réside dans ses principales caractéristiques : il place les travailleurs sociaux et leurs clients sur un pied d'égalité, car il part de la définition du problème du client pour poursuivre un nombre limité d'objectifs qui sont importants pour celui-ci ; il formule un consensus au sujet des objectifs poursuivis, des moyens et des étapes de résolution active des problèmes ; il fournit un cadre pour la planification et la mise en œuvre, et exige une évaluation régulière dans les limites d'une période bien définie (Rzepnicki, McCracken, & Briggs, 2012).

Les recherches sur l'efficacité du travail ciblé sur les missions démontrent qu'il augmente l'implication du client et que le point focal de l'assistance se déplace des problèmes vers les objectifs fixés et souhaités (Reid, 1997). Le modèle de travail ciblé sur les missions, déclare Fortune (2012), a apporté une importante contribution à la pratique de l'action sociale par le biais du développement de techniques. L'action sociale contemporaine est redevable à la méthode de travail ciblée sur les missions pour les techniques qui donnent corps à l'action sociale : planification des tâches, mise en œuvre et utilisation de modèles d'action sur plusieurs domaines de la vie. Dans sa thèse de doctorat *'Van Richmond naar Reid - Bronnen en ontwikkeling van taakgerichte hulpverlening in het maatschappelijk werk'*

1 YAVIS est l'acronyme de 'Young, Attractive, Verbal, Intelligent and Successful'. Il a été inauguré par William Schofield (1964) lors d'une recherche dans laquelle il démontrait que les assistants sociaux ont tendance à investir davantage de temps et d'efforts pour les clients qui présentent (certaines de) ces caractéristiques.

('De Richmond à Reid – Sources et développement de l'assistance ciblée sur les missions dans l'action sociale'), Jagt écrit (2008, p. 5) "Ce modèle est adéquat pour expliciter ce que font les travailleurs sociaux, comment ils le font et quels sont les résultats qu'ils recherchent et obtiennent en collaboration avec leurs clients".

Comment ce travail ciblé sur les missions, développé au début des années 70 et popularisé dans les années 80, se rapporte-t-il à l'action sociale actuelle au sein d'un CPAS ? Dans quelle mesure sa logique et sa philosophie sont-elles transposables vers l'action sociale actuelle et dans quelle mesure peut-on les retrouver dans le fonctionnement des CPAS sous la forme d'un Projet individualisé d'Intégration sociale (PIIS)?

1.2 Le Projet individualisé d'Intégration sociale

1.2.1 1993-2002 : Réformes sociales et apparition du PIIS

En 1993, la ministre de l'Intégration sociale de l'époque, Laurette Onkelinx, lançait le 'Programme d'urgence pour une société plus solidaire'. L'un des éléments-clés de ce programme était l'introduction du projet individualisé d'intégration sociale : un contrat qui énumère les droits et devoirs mutuels d'un jeune et de son CPAS. Il s'agissait d'éviter que des jeunes 's'installent' passivement dans le statut de bénéficiaire d'un revenu d'intégration. Celui-ci pouvait, au contraire, constituer un levier actif pour l'insertion de ces jeunes dans la société en 'activant' l'allocation passive en tant que subvention salariale. Cette intégration est comprise au sens large et peut avoir trait au marché de l'emploi, à l'enseignement, à la santé et au logement (Onkelinx, 1993).

Très rapidement s'est développé un débat de société sur le sens et l'utilisé de tels contrats. Hermans (2005b) situe d'un côté les partisans de l'état social actif comme Rosanvallon (1995), qui soulignent les nouvelles chances pour les jeunes bénéficiaires de l'aide sociale, étant donné que les devoirs du CPAS et de la communauté tout entière sont (ou peuvent être) clairement stipulés (Lammertyn, 1996). En face de ceux-ci, Hermans (2005b) place des auteurs comme Notredame (1998), qui mettent en garde contre le caractère négatif, disciplinaire de ce genre de contrat, la position de faiblesse du bénéficiaire du revenu d'intégration et l'atteinte possible à ses droits.

La loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale (DIS) ("Wet van 26 mei 2002 betreffende het recht op maatschappelijke integratie," 2002) a introduit le Projet individualisé d'Intégration sociale (PIIS), et en a fixé les modalités La loi DIS fait une distinction entre les jeunes de moins de 25 ans et les autres. Pour les jeunes, l'accent est mis sur l'intégration par l'emploi. Si l'emploi s'avère impossible dans un délai de 3 mois après la demande de revenu d'intégration, le jeune a droit au revenu d'intégration assorti d'un PIIS ("Wet van 26 mei 2002 betreffende het recht op maatschappelijke integratie," 2002). Pour cette catégorie de jeunes, le revenu d'intégration, l'emploi et le PIIS, combinés ou non, sont mis en œuvre par les CPAS afin d'assurer leur intégration sociale (Bogaerts, Marx, Vandelannoote, & Van Mechelen, 2010). Outre les jeunes, les personnes sans domicile fixe, indépendamment du fait qu'elles aient plus ou moins de 25 ans, peuvent également conclure un PIIS (POD MI, 2006).

1.2.2 Le PIIS : qu'est-ce que c'est ?

Le Projet individualisé d'Intégration sociale (PIIS) est un contrat qui énumère les droits et devoirs mutuels d'un jeune et de son CPAS (POD MI, 2015; "Wet van 26 mei 2002 betreffende het recht op maatschappelijke integratie," 2002).

L'attribution et la conservation du revenu d'intégration sociale (RIS) peuvent être liées à un PIIS. Celui-ci fixe les objectifs d'intégration sociale et/ou professionnelle, ainsi que les étapes qui doivent y mener. Trois sortes de PIIS sont décrites dans la loi : emploi, formation et études. Le PIIS est conclu à l'initiative du CPAS ou lorsque le bénéficiaire le demande, mais il est obligatoire pour tous les -25 ans, excepté pour raisons d'équité. Pendant une période maximale de 6 mois, une subvention de l'État de 75% est attribuée dans le cadre d'un PIIS formation ou expérience professionnelle, et une subvention d'État de 10% dans le cadre d'un PIIS étudiant. Une personne sans domicile fixe, qui est hébergée temporairement et brièvement par un membre de sa famille ou une connaissance, peut prétendre à un RIS catégorie 2 à condition qu'un PIIS soit conclu. Pour les bénéficiaires autres que ceux prévus par la loi, la conclusion d'un PIIS est facultative.

1.2.3 Les caractéristiques du PIIS

Le PIIS est composé d'un accord écrit entre les parties concernées par l'assistance sociale. Il s'agit d'un dispositif réciproque qui est basé sur les at-

tentes, les aptitudes, les souhaits et les besoins du bénéficiaire et les possibilités du CPAS. En fonction de tout cela, plusieurs types de PIIS peuvent être conclus. En principe, il s'agit d'un instrument dynamique qui doit permettre un accompagnement « sur mesure ». Pendant son exécution, il peut être modifié compte tenu de la situation concrète de l'intéressé, moyennant l'accord de toutes les parties.

Si l'intéressé ne respecte pas les accords repris dans le PIIS, des sanctions peuvent être prises. Préalablement à une décision de sanction, l'avis du travailleur social chargé du dossier est sollicité, les raisons sont évaluées, et une mise en demeure est envoyée. La sanction consiste en une suspension complète ou partielle du versement du RIS pour une période d'un mois maximum. En cas de répétition dans l'année, le versement du RIS peut être suspendu entièrement ou partiellement pour une période maximale de 3 mois. La sanction prend cours le premier jour du deuxième mois qui suit la décision du CPAS.

1.2.4 Les conditions générales du PIIS

Le PIIS est préparé par le travailleur social en charge du dossier en concertation avec le demandeur. Le contenu en est défini en concertation et doit tenir compte des souhaits du bénéficiaire. L'intéressé peut se faire assister dans la négociation du PIIS par une personne de son choix, il a une période de réflexion de 5 jours calendrier avant de signer le PIIS, et il peut demander à être entendu au sujet du PIIS. L'accord écrit doit en outre contenir obligatoirement un certain nombre d'éléments comme la signature – au minimum – du CPAS et de l'intéressé, le nom du travailleur social et de son remplaçant.

Le PIIS mentionne les accords entre les différentes parties et les engagements que prend chacune d'entre elles. Une aide complémentaire éventuelle est également reprise dans le PIIS. La durée de la convention, la méthode d'évaluation et les moments où auront lieu les évaluations sont mentionnés. L'évaluation doit avoir lieu régulièrement, et au moins une fois par trimestre. Lorsque le bénéficiaire demande un entretien, le travailleur social doit organiser celui-ci endéans les cinq jours ouvrables. Le travailleur social informe l'intéressé du contenu, de la portée et des implications du contrat avant la signature ou la modification de celui-ci

A l'initiative d'un responsable du service social, le centre effectue au moins une fois par an une évaluation globale des résultats du PIIS ; c'est ce que prévoit la loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale (DIS).

1.2.5 Les différentes sortes de PIIS

La loi prévoit, outre le PIIS général qui vise l'intégration sociale, 3 formes spécifiques de projets individualisés d'intégration sociale, à savoir le travail, la formation et les études.

Sous le terme de 'projet de travail' - souvent qualifié dans les CPAS de « PIIS Insertion professionnelle »,- nous regroupons les conditions spécifiques d'un PIIS qui mène, dans un délai donné, à un contrat de travail. Ce PIIS concerne toutes les personnes qui n'ont pas encore l'attitude de travail requise afin de pouvoir être mises au travail immédiatement. S'il s'avère que l'intéressé a acquis les aptitudes nécessaires à la fin du projet, le CPAS, s'il en a les ressources, peut lui proposer un emploi adéquat dans un délai raisonnable, notamment via une mise à l'emploi « Article 60 »..

Le 'projet de formation' concerne les personnes qui ont conclu un PIIS et à qui il manque l'apprentissage ou la formation nécessaires afin de pouvoir être mis au travail immédiatement. Il peut consister en une formation professionnelle, en l'apprentissage d'aptitudes ou en l'accumulation d'une expérience de travail. Les frais peuvent être pris en charge par le CPAS et/ou une aide sociale complémentaire peut être fournie sous la forme d'une prime d'encouragement.

Le 'projet d'études', enfin, comprend les PIIS conclus dans le cadre d'études avec un programme d'enseignement de plein exercice. Le but est d'augmenter les chances des jeunes concernés sur le marché du travail en leur donnant la possibilité de terminer des études. Le PIIS est en vigueur pour toute la durée des études et précise toutes les conditions que doit remplir un étudiant (demander une bourse d'études, fournir des efforts pour réussir, faire valoir ses droits à une pension alimentaire, etc.) (POD MI, 2006, 2015; "Wet van 26 mei 2002 betreffende het recht op maatschappelijke integratie," 2002).

1.2.6 La mise en oeuvre du PIIS par les CPAS

Que savons-nous de la mise en œuvre du PIIS par les CPAS[2]? La principale difficulté à une évaluation de la mise en œuvre du Droit à l'intégration (DIS) et en particulier du PIIS par les CPAS tient à l'autonomie dont disposent les

2 Ces dernières années, de nombreuses enquêtes ont été menées dans les CPAS des trois régions du pays, au moyen principalement d'observations directes « en situation » et d'entretiens approfondis avec des ayants droit, des assistants sociaux, des présidents de centre, des secrétaires et des responsables de département (Cherenti, 2007; Degraef & Franssen, 2013; Devillé, 2006; Devillé & Schmitz, 2005; Dumont, 2012; Funck, 1993; Hermans, 2005a; Put, 2002; Simoens, De Koster, Deweerdt, Permentier, & Verschueren, 2004; Van Dooren, Kuppens, Druetz, Struyven, & Fransen, 2012).

CPAS qui leur permet, comme le souligne Dumont (2012), de faire usage en des sens très différents des marges d'appréciation que leur octroie le texte légal. Dans les faits, différents facteurs influencent profondément la politique locale de l'aide sociale. Parmi ces facteurs, figure l'affiliation politique des mandataires qui composent le conseil de l'aide sociale : il est notoire qu'en fonction de la sensibilité politique des conseillers – il ne faut pas perdre de vue que ce sont bien eux qui statuent en dernier ressort sur les demandes adressées aux CPAS -, les directives informelles adressées aux travailleurs sociaux et la plus ou moins grande sévérité manifestée à l'endroit des demandeurs connaissent des variations considérables d'un centre à l'autre. Le caractère rural ou urbain de la commune, ainsi que son environnement socio-économique, sont également des éléments de nature à influencer substantiellement les pratiques mises en œuvre

En l'absence de base de données centralisée, il est impossible d'identifier une ligne de conduite commune aux CPAS qui, du fait de la très large autonomie dont ils disposent, usent de la technique du PIIS comme ils peuvent et, sans doute aussi, comme il leur sied. Une série d'évaluations (Lesiw, 1994; Van Menxel & Notredame, 1999) sont toutefois conduites par la section CPAS de l'Union des Villes et Communes auprès des travailleurs sociaux qui se révèlent dans l'ensemble mitigés, même si une ligne de fracture assez nette apparaît entre les travailleurs sociaux du nord du pays, plutôt favorables, et ceux de Bruxelles et de Wallonie, en particulier ceux qui travaillent dans les CPAS des grandes villes. Ces derniers invoquent le manque de temps et de moyens appropriés pour la réalisation d'un travail de guidance sociale réellement individualisée avec les bénéficiaires dont les besoins sont, en outre, très diversifiés, compte tenu de l'hétérogénéité croissante de leurs conditions et situations personnelles et de leurs parcours biographiques. Ils se plaignent aussi de la lourdeur administrative du contrat, qui trop souvent se réduit à un formulaire standardisé, et de leur manque de sens pour les usagers.

Dans le dernier rapport bisannuel (2012-2013) du Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, le PIIS est largement abordé dans le chapitre concernant la protection sociale pour les personnes sans emploi. Lors de la réforme de la loi DIS, les organisations de lutte contre la pauvreté se sont montrées 'compréhensives' envers le choix de mettre l'accent sur le travail en tant que moyen probant dans la lutte contre la pauvreté, et elles approuvent l'idée qu'un revenu minimum ne suffit pas en soi pour sortir de la pauvreté. Cependant, elles estiment qu'un revenu minimum constitue un tremplin indispensable pour faire valoir les droits fondamentaux dans d'autres domaines. Selon les organisations de lutte contre la pauvreté, le fait de relier des conditions au droit à un revenu entraîne des effets pervers. La situation de vie incertaine et

pressante des personnes dans la pauvreté fait souvent en sorte qu'elles ont plus de mal à comprendre les dispositions contractuelles écrites, et *a fortiori* à les négocier, et que sous la pression des circonstances dans lesquelles elles vivent, elles ont plus de mal à respecter les conditions qui y sont reprises. Sanctionner les personnes en situation précaire pour ces raisons ne fera qu'entraîner une dégradation d'une situation déjà difficile. Le fait de conditionner le droit à l'intégration sociale au droit à un revenu minimum entraîne une 'perte de droits', toujours selon la critique des organisations de lutte contre la pauvreté (Steunpunt tot bestrijding van armoede bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting, 2001, 2004, 2013).

Ceux qui prennent la défense de la formule contractuelle arguent que prise au sérieux la philosophie qui sous-tend la contractualisation est potentiellement bénéfique tant pour l'usager que pour le travailleur social. L'élaboration négociée d'un projet donnerait au premier l'opportunité de mieux faire entendre ses besoins et ses difficultés propres, tandis qu'elle permettrait au second de se départir du rôle de « bancontact des pauvres » et contribuerait à revaloriser la fonction du travailleur social. Corrélativement, la formalisation dans un contrat écrit de la guidance accomplie permettrait aux assistants sociaux de mieux faire comprendre aux mandataires qui composent le conseil de l'aide sociale la nature exacte de leur travail quotidien (Dumont, 2012). En d'autres termes, ce qui pose fondamentalement problème aux travailleurs sociaux, c'est moins la logique d'activation - du CPAS comme de l'usager - que le manque d'espace, de temps, de moyens et d'outils appropriés mis à leur disposition par l'institution pour faire correctement leur travail avec la personne et à son bénéfice. Pointé par les professionnels chargés au quotidien de rencontrer le demandeur d'aide et d'entrer avec et pour lui dans une dynamique de projet, le constat du manque de temps et de lourdeur administrative dans l'exercice du travail social, qui avait déjà émergé lors de la décennie précédente, se trouve ici amplifié pour devenir un leitmotiv du discours sur les difficultés vécues dans l'exercice du métier d'AS en CPAS.

1.2.7 Activation sociale

La loi sur le DIS et le PIIS privilégient l'intégration par l'emploi, que cela soit à travers des modalités de mise à l'emploi (via notamment les articles 60) ou un parcours d'insertion socio-professionnelle dont le critère utile est la mise à l'emploi. « Il revient par exemple souvent qu'en raison de subsides majorés qui sont octroyés par l'Etat fédéral aux CPAS lorsque ceux-ci procèdent à une mise à l'emploi, certains conseils de l'aide sociale exercent clairement une

pression sur les assistants sociaux du centre pour que tel quota d'articles 60 soit atteint endéans tel délai ». Comme le constate Daniel Dumont, la proportion de bénéficiaires mis à l'emploi est devenue peu à peu une sorte de « baromètre de la vitalité des CPAS. »(Dumont, 2012).

Sur le plan des principes, l'encouragement à une participation active au marché du travail régulier ou à d'autres formes de travail subsidié devint le moyen par excellence dans la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (Raeymaeckers, Nisen, Dierckx, Vranken, & Casman, 2009; Serrano Pascual, 2004).

En pratique, on constate que cette activation des bénéficiaires du droit à l'intégration sociale est souvent problématique. L'accompagnement vers l'emploi, à travers un suivi par le service d'insertion socioprofessionnelle du CPAS, ne concerne qu'une minorité des usagers des CPAS. In fine, ce sont un peu plus de 10 % des bénéficiaires du Revenu d'intégration sociale (RIS) qui accèdent à une mise à l'emploi dans le cadre de l'article 60 qui constitue la mesure phare des CPAS pour permettre une mise à l'emploi.

L'hétérogénéité des publics des CPAS (Fret, 1997; Janssens, 2011) (jeunes en décrochage, mères de famille mono-parentale, chômeurs exclus du bénéfice des allocations de chômage, personnes sans abris, primo-arrivants ne maîtrisant souvent pas une des langues nationales, ex-détenus, personnes au parcours marqué par la toxicomanie ou des problèmes de santé mentale, ...) rend illusoire et non pertinente l'application de mesures univoques d'activation professionnelle.

Selon les termes d'un président d'un CPAS bruxellois, un tiers des usagers peuvent être considérés comme assez rapidement « employables » sur le marché de l'emploi, un tiers peut être considéré comme « en phase de revalidation » qui nécessité un processus de remobilisation personnelle et de règlement d'autres priorités avant de pouvoir envisager l'emploi, tandis que le troisième tiers est confronté à de telles difficultés qu'une insertion dans l'emploi n'est tout simplement pas envisageable.

On peut également remarquer que cette hétérogénéité conduit à une redéfinition de la ligne de partage entre les différentes catégories d'usagers au sein même des CPAS, en réactivant la distinction entre 'pauvres valides' et 'pauvres invalides', entre 'aptes' et 'inaptes' (Castel, 1995). Ce qui pose la question délicate des conceptions politiques, des critères, des outils et des pratiques par lesquels sont opérées ces catégorisations.

L'appréciation de la disposition au travail qui doit se faire sur base de l'interprétation de situations vécues par les usagers est donc un exercice particulièrement complexe et délicat auquel doivent se livrer les travailleurs sociaux et les conseillers de l'aide sociale. Quels sont les critères qui président à cette appréciation ? Ces critères sont-ils identiques dans tous les CPAS ? Les observations auprès des CPAS indiquent en tout cas l'extrême diversité des pratiques locales. D'un CPAS à l'autre, parfois d'un service à l'autre ou d'un travailleur social à l'autre, le fait d'être âgé de plus de 50 ans ou d'être mère seule avec enfants en bas âge constitue ou non un motif d'équité dispensant le bénéficiaire d'une obligation contractuelle d'activation professionnelle.

Ces limites et difficultés dans l'insertion socio-professionnelle ont conduit de nombreux CPAS à développer des offres d'activation sociale. Le terme d' activation sociale, s'il est en voie de légitimation politique et d'institutionnalisation, n'est encore consacré par aucune législation spécifique dans notre pays, tout en constituant une catégorie pour le financement d'activités mises en œuvre par les CPAS (à travers le Fonds de participation et d'activation sociale prévus par le SPP Intégration sociale) et en ayant déjà fait l'objet de circulaires fixant les critères de subsidiation.

De manière opérationnelle, on peut retenir la définition suivante de l'activation sociale : l'activation sociale est « l'augmentation de la participation sociale et la rupture de l'isolement par le biais d'activités socialement utiles, 1) soit comme but en soi, 2) soit comme premier pas dans un trajet d'insertion socioprofessionnelle, 3) soit comme premier pas vers une remise (ultérieure) au travail rémunéré »

Une étude réalisée en 2012 pour le SPP Intégration sociale auprès des CPAS a permis de mettre en évidence la grande diversité des pratiques d'activation sociale. « Sous le vocable 'activation sociale', c'est un vaste éventail d'activités qui est offert, allant de projets de formation comme des cours de langue et d'informatique à des activités proposées dans un centre de jour, des activités socioculturelles et récréatives, des groupes de parole, arbeidszorg, etc. Le bénévolat peut également en faire partie » (Van Dooren et al., 2012).

1.3 Les projets d'extension du PIIS

1.3.1 Note de politique du Ministre de l'Intégration sociale

Comme indiqué dans la note de politique générale du Ministre à l'intégration sociale Willy Borsus, le gouvernement fédéral souhaite élargir l'instrument "projet individualisé pour l'intégration sociale":

" Il y aura lieu également d'élargir le PIIS à d'autres bénéficiaires de l'intégration sociale et de services, en concertation avec le secteur. Un trajet clair vers plus d'autonomie y sera défini de commun accord et des moments d'évaluation seront prévus."

"Le gouvernement fédéral fournira aux autorités locales, par le biais d'une adaptation de la réglementation, de nouveaux moyens d'intégration sociale et sociétale leur permettant d'organiser, au sein des PIIS, un service communautaire pour les bénéficiaires du revenu d'intégration."(Federale Regering, 2014)

Le but est d'étendre le PIIS, en concertation avec le secteur, à d'autres groupes-cibles en matière d'intégration sociale. En outre, le gouvernement souhaite élaborer un service communautaire pour les bénéficiaires de RIS dans le cadre du PIIS. Le ministre a commandé à cet effet une analyse qualitative du PIIS. Un examen des pratiques actuelles, ainsi que l'échange des différentes approches et mises en application doit fournir une base pour formuler des propositions d'amélioration et de concrétiser un service communautaire PIIS – dans l'esprit initial de la loi DIS. La question centrale de la présente étude est celle-ci : **Pour qui et de quelle manière peut-on utiliser le PIIS en tant qu'instrument efficace pour une activation sociale ?**

1.3.2 Questions de recherche

Cette étude a pour objectif principal de formuler des propositions d'amélioration concernant le PIIS. Nous examinons pour ce faire l'utilisation actuelle du PIIS au sein des CPAS, nous nous intéressons aux possibilités de simplification administrative, d'élargissement des groupes-cibles et de mise en lien avec des services communautaires. Nous examinons de quelle manière le PIIS peut répondre sur le plan méthodologique aux exigences d'un accompagnement social dans un contexte de CPAS. On peut diviser la question de recherche centrale en trois sous-questions différentes :

1. Comment les CPAS belges appliquent-ils concrètement le PIIS ?
2. Quelles sont les bonnes pratiques qui peuvent être décrites ?
3. Quelles sont les mesures nécessaires afin d'optimiser le PIIS ?

Nous distinguons donc **deux parties** dans cette recherche : 1. l'analyse de l'utilisation de l'instrument avec une énumération des opportunités et des pièges ; 2. la recherche d'optimisation de l'instrument en tant que méthode d'accompagnement, avec un suivi des évolutions qui serait simple sur le plan administratif.

Les questions qui sont successivement abordées dans les différentes parties sont :

1. Comment le PIIS est-il utilisé aujourd'hui ?
    - Groupes-cibles :
        - Pour quels groupes-cibles est-il utilisé aujourd'hui ?
        - Pour quels groupes-cibles son utilisation s'avère-t-elle utile ?
        - A quels groupes-cibles envisage-t-on une extension éventuelle ?
    - Conditions :
        - A quelles conditions peut-il être utilisé d'une manière qui incite le client à se prendre en main ?
        - Quels sont les points forts et les pièges ?

2. Comment le PIIS peut-il être utilisé en tant qu'instrument d'activation sociale ?

3. Comment l'utilisation du PIIS peut-elle être méthodologiquement renforcée de manière à ce qu'il mène à une activation durable et sur mesure pour le client ?

4. Comment peut-on effectuer le suivi des résultats de ce processus d'accompagnement d'une manière réaliste pour les travailleurs sociaux ?

1.3.3 Modalités de l'étude

Afin de répondre à ces questions de recherche, nous distinguons un volet quantitatif et un volet qualitatif.

Pour le volet quantitatif, nous avons réalisé une enquête web auprès de tous les CPAS belges3. Nous avons ainsi obtenu un aperçu représentatif de l'application réelle et actuelle du PIIS et des idées au sujet d'un éventuel élargissement des groupes-cibles et du service communautaire.

3 Enquête web envoyée aux abonnés d'e-cho (5.000). 1.233 répondants ont 'ouvert' le questionnaire. 463 ont rempli le questionnaire 'jusqu'au bout', mais plus de 500 répondants ont fourni des réponses.

Cette enquête web avait avant tout une visée exploratoire. Il est vrai que dans un passé récent, des études ont déjà été effectuées au sujet de la loi DIS, et donc aussi, 'par la bande', au sujet du PIIS (Cherenti, 2007; Degraef & Franssen, 2013; Dumont, 2012; Hermans, 2005a; Van Dooren et al., 2012) , et plusieurs évaluations du PIIS ont eu lieu dans une perspective juridique (Devillé, 2006; Devillé & Schmitz, 2005; Funck, 1993; Simoens et al., 2004) , mais jusqu'à présent aucune étude ne s'est concentrée spécifiquement sur l'utilisation du PIIS en tant qu'instrument d'accompagnement par des travailleurs sociaux à une échelle nationale. C'est précisément parce que ce thème s'est avéré vierge de toute étude que l'enquête web contenait une forte proportion de questions ouvertes. Des pistes intéressantes ont ainsi été fournies pour une exploration plus poussée dans le volet qualitatif.

Outre le traitement des réponses aux questions ouvertes du questionnaire en ligne, le volet qualitatif comprenait un questionnement approfondi de divers échelons au sein des 16 CPAS ainsi qu'un séminaire d'experts.

Les données résultant de l'enquête en ligne ont été complétées par une analyse qualitative en profondeur des « interesting practices » dans un échantillon qualitatif raisonné de 16 CPAS. En consultation avec le comité d'accompagnement et sur base de l'enquête quantitative, 16 CPAS, petits, moyens, grands et très grands, en contexte urbain et rural, et couvrant les différentes provinces, ont été sélectionnésr pour analyser leurs pratiques actuelles dans l'application de PIIS, mais également les perspectives et possibilités d'extension et d'adaptation de cet instrument pour de nouveaux publics et de nouveaux objectifs. Pour la sélection finale de 16 CPAS, une répartition a été respectée entre les régions (6 en Flandre, 6 en Wallonie et 4 en Région de Bruxelles-Capitale), les provinces et les tailles des communes en fonction de leurs populations.

Entre mai et juillet 2015, dans chaque CPAS, un entretien collectif (focus group) a été mené avec les différents interlocuteurs concernés par la mise en oeuvre du PIIS : travailleurs sociaux des différents services, responsables de services, et dans certains cas, avec la participation du Président ou du secrétaire du CPAS. Ces focus group ont parfois été complété par des entretiens individuels.

Le but de cette enquête qualitative a été de recueillir des informations détaillées sur:

- Les objectifs poursuivis par la mise en œuvre du PIIS au sein du CPAS ;
- La manière dont le PIIS est effectivement mis en œuvre au sein du CPAS : selon quelles procédures, quelle organisation du travail entre les différents services, avec quels outils méthodologiques, avec quelle catégorisation du publics et quelle évaluation de l'action ;
- Les publics visés (groupes cibles) et les publics effectivement rencontrés par la mise en œuvre du PIIS, ainsi que l'identification des publics et des besoins non rencontrés
- L'identification des atouts et de difficultés dans la mise en œuvre du PIIS
- La vision des parties prenantes à propos :
    - de l'intérêt et des possibilités d''extension à de nouveaux publics et à de nouveaux objectifs (activation sociales)
    - des possibilités de mise en place de services communautaires / d'autres formes d'activation sociale
    - des conditions (réglementaires, organisationnelles, méthodologiques) pour atteindre, à une utilisation autonomisation succès de la méthode.

L'expérience et l'expertise des professionnels ont été complétées par la prise en compte de l'expériences d'usagers. Via les CPAS ou avec l'aide d'associations (Infordroits, Vlaams Netwerk tegen Armoede), nous avons recueilli quelques témoignages (entretiens individuels et collectifs) de bénéficiaires à propos de leur expérience du PIIS. Daarnaast werden cliënten geïnterviewd in de door ons bezochte OCMW's. 13 usagers ont été rencontré en Flandre et 4 à Bruxelles.

Les enseignements et pistes dégagées de la recherche ont été mise en débat lors d'un séminaire d'experts qui a réuni le 25 septembre 2015 une douzaine d'interlocuteurs francophones et néerlandophones (Tribunal du travail, experts académiques, interlocuteurs de CPAS, acteurs associatifs) en vue de dégager des recommandations et balises quant à l'utilisation future de l'outil PIIS en CPAS.

1.4 Plan du rapport

La structure de ce rapport reprend les étapes de la recherche en présentant successivement:

- Les résultats de l'enquête quantitative en ligne auprès des acteurs des CPAS;
- Les enseignement de la recherche qualitative menée auprès de 16 CPAS, sur base d'études de cas;
- Le point de vue d'usagers;
- Les perspectives et recommandations

2 | Enquête quantitative

2.1 Représentativité

Cette enquête web a été effectuée au cours de la période allant du 12 mai au 5 juin 2015. Au total, plus de 500 questionnaires exploitables ont été obtenus. Le taux de réponse général au niveau des CPAS s'élève à 40%. Concrètement, 234 CPAS belges sur 589 ont participé (FOD Sociale Zekerheid, 2014; Pricewaterhouse Coopers, 2013). Compte tenu de la forme de l'enquête en ligne et du fait que ce sujet n'intéresse pas tous les CPAS dans la même mesure, il s'agit là d'un taux de réponse élevé.

En ce qui concerne tant les régions que les tailles des CPAS, on constate une répartition adéquate. Pour les régions individuelles, on relève en Flandre un taux de réponse de 38% (177 CPAS flamands sur 308), de 40% en Wallonie (105 sur 162) et de 63% pour la région bruxelloise (12 sur 19).

Pour l'analyse du taux de réponse en fonction de la taille des CPAS, mesurée d'après le chiffre de population, nous avons procédé à une subdivision en très petites communes (moins de 15.000 habitants), petites communes (entre 15 et 50.000 habitants), grandes communes (entre 50 et 150.000 habitants) et très grandes villes (plus de 150.000 habitants). Pour les très petits CPAS, nous avons obtenu un taux de réponse de 35% (127 sur 368), pour les petits 44% (85 sur 192), pour les grandes communes 79% (19 sur 24) et pour les très grandes villes, enfin, un taux de réponse de 60% (3 sur 5 CPAS). En ce qui concerne le nombre de CPAS, par région et par ordre de grandeur, nous avons obtenu une répartition proportionnelle du taux de réponse. Par conséquent, nous pouvons tirer des conclusions tant sur les grands que sur les petits CPAS.

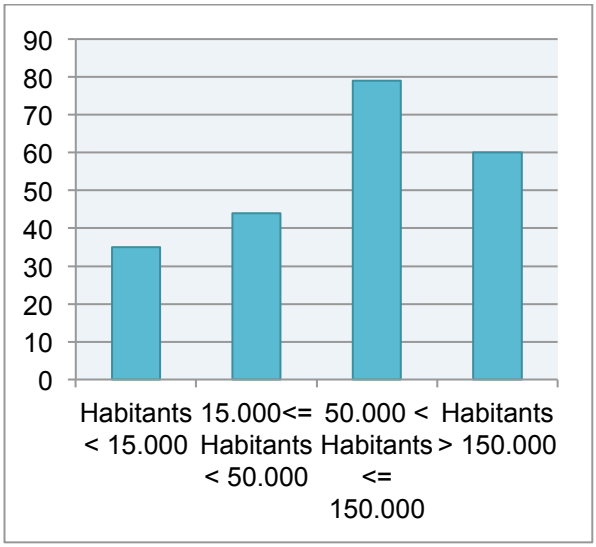


Figure 1: Taux de réponses selon la taille de la commune

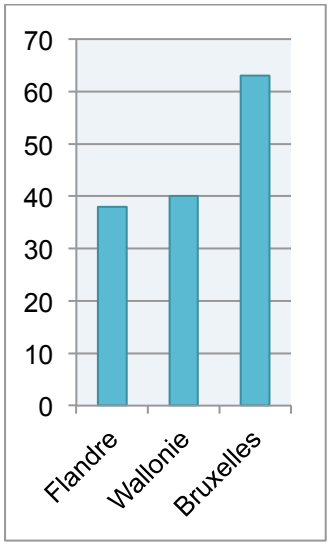


Figure 2: Taux de réponses par région

Ensuite, quel était le profil des répondants ? Plus de 500 répondants ont participé. Il s'agissait en très grande majorité de travailleurs sociaux, à savoir 73%. Le deuxième groupe par la taille est celui des assistants sociaux en chef (14%), suivi de celui des chefs de service (8%), des secrétaires (2%) et des présidents (0,6%).

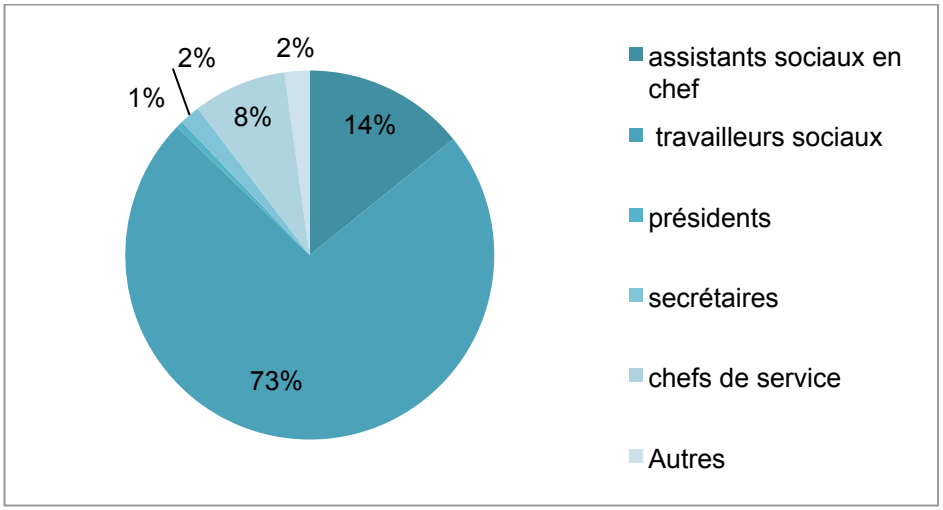


Figure 3: Function des répondants

Pour 3 CPAS sur 4 (76%), nous avons reçu un questionnaire rempli de la part d'un seul répondant. 11 CPAS nous ont envoyé les réponses de plus de 4 répondants. Les données ont été corrigées pour la surreprésentation de ces CPAS, afin d'éviter que ceux-ci biaisent les résultats4. Nous corrigeons en fonction du nombre de répondants par CPAS. Une réponse donnée par 1 répondant dans une commune de moins de 5.000 habitants pèsera par conséquent autant dans les résultats que la réponse à cette question de la part de plusieurs répondant du CPAS de Liège, par exemple..

Nous pouvons conclure cette section sur la représentativité sur le constat qu'il y a une répartition proportionnelle du taux de réponse des CPAS, que nous avons réussi à toucher le groupe-cible de cette enquête (les travailleurs sociaux qui parlent sur base de leur expérience de la pratique, soit 74%), qu'une majorité des CPAS (76%) ont rempli un seul questionnaire, et que nous avons compensé par pondération la surreprésentation de quelques CPAS afin de pouvoir tirer des conclusions représentatives.

4 Dans l'analyse, nous avons à chaque fois (également) pondéré les cas. Cette 'pondération' est une technique statistique qui est utilisée lorsqu'un échantillon ne semble pas représentatif. Par exemple, lorsqu'on sait que 50% de la population qu'on examine est composée de femmes, mais que l'échantillon contient 80% de femmes répondantes. Les réponses des femmes recevront dans l'analyse une pondération de 0,625 (au lieu de 1), et celles des hommes (20% au lieu de 50%) une pondération de 2,5, afin de pouvoir tirer des conclusions représentatives.

2.2 Élargissement du groupe-cible

Dans une première série de questions dans l'enquête en ligne, nous avons sondé des groupes-cibles pour lesquels les travailleurs sociaux concluent actuellement des PIIS, et des groupes-cibles pour lesquels ce serait souhaitable. La loi DIS fait une distinction entre les jeunes de moins de 25 ans et les autres. Pour ces jeunes-là, le RIS, l'emploi et le PIIS sont utilisés, combinés ou non, afin d'assurer leur intégration sociale, sauf si des raisons d'équité peuvent être invoquées. Pour ce groupe-cible des moins de 25 ans, il est relativement rare que des raisons d'équité soient invoquées pour ne pas conclure de PIIS. Quelque 97% des répondants déclarent que des raisons d'équité sont invoquées dans moins de 20% des cas. Il s'avère en outre que dans de nombreux CPAS, le groupe-cible concerné est d'ores et déjà plus large que celui prévu par la loi. Ainsi, 49% des répondants déclarent qu'ils utilisent le PIIS dans le cadre de l'emploi, 48% pour des clients qui nécessitent un accompagnement renforcé, 45% pour des personnes sans domicile fixe et 36% pour les équivalents RIS. Dans la pratique actuelle, le PIIS est donc d'ores et déjà utilisé dans 4 à 5 cas sur 10, en plus du groupe-cible des moins de 25 ans prévu par la loi. (Figure 4).

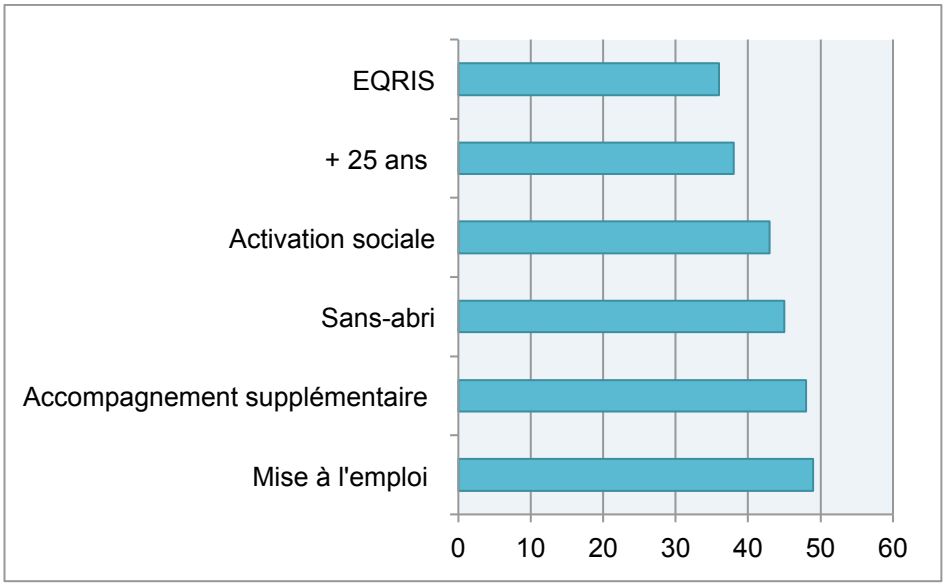


Figure 4: groupes-cibles actuellement par pourcentage

Une majorité des répondants (92%) se sert d'un modèle proposé pour la rédaction d'un PIIS. Dans les annexes aux réponses à l'enquête en ligne, nous avons reçu pas moins de 176 modèles de PIIS : 106 modèles en néerlandais et 70 en français. Un peu moins de la moitié des modèles utilisés (44%) sont des mo-

dèles-types qui ne s'adaptent pas à un groupe-cible ou à un thème. Sur les 52% de modèles qui peuvent être adaptés, 1 sur 5 est adapté à des catégories de bénéficiaires (-25 ans : 10%, étudiants : 10%, personnes sans abri : 9%, et +25 ans : 2%), tandis que 2 sur 5 sont adaptés à un thème spécifique (emploi : 9%, études : 10%, formation : 9% et activation sociale : 5%).

Quatre répondants sur 10 ont indiqué qu'ils estimaient utile un élargissement des groupes-cibles. Une majorité de 60% estime donc un tel élargissement inutile. L'analyse des données révèle que le groupe qui se prononce en faveur d'un groupe-cible plus large n'est pas le même que celui qui vise déjà, dans la pratique actuelle, ces groupes-cibles élargis. Nous avons calculé la cohérence entre ces réponses, et il s'avère qu'il n'y a pas de lien (statistiquement significatif) entre les deux[5].

2.3 Procédures

Le PIIS est conclu en tant que convention écrite entre l'intéressé et le CPAS. Le PIIS est élaboré en fonction des aptitudes, des attentes et des besoins du client. En cas de non-respect, le CPAS peut imposer des sanctions par le biais d'une procédure spéciale. Dans une série de questions suivante, nous avons examiné l'application des procédures prescrites. Qui prend l'initiative ? Comment les répondants perçoivent-ils l'obligation de signature, l'évaluation trimestrielle et le rapport annuel ?

Une immense majorité de 93% des répondants déclare qu'un PIIS est peu souvent (76%) voire rarement (21%) conclu à la demande du client. L'initiative émane donc presque exclusivement du CPAS ou du travailleur social accompagnant.

L'immense majorité des PIIS (88%) est 'toujours' signée par le président/secrétaire et le bénéficiaire. Une faible minorité des répondants (6%) déclare que cela n'arrive jamais. Une large majorité (89%) déclare que l'évaluation trimestrielle avec le client a toujours (50%) ou souvent (39%) lieu. Si l'on constate que la première obligation légale n'est presque jamais enfreinte,

5 Nous avons vérifié le lien entre les réponses aux questions demandant quels sont les groupes-cibles qui sont déjà impliqués actuellement d'une part, et celles concernant l'opportunité d'un élargissement d'autre part. Un chiffre de 1 indique une cohérence parfaite, et plus on s'éloigne de cette valeur de '1', moins la cohérence est forte. Nous trouvons des valeurs de cohérence significative entre le fait de s'adresser d'ores et déjà à un groupe-cible plus large et l'opportunité d'un tel élargissement, mais on peut qualifier cette cohérence de faible voire inexistante. Ses valeurs oscillent entre 0,18 et 0,16. Le lien le plus fort que l'on peut constater est le fait que les CPAS qui concluent des PIIS pour l'emploi le font souvent également en matière d'activation sociale (et/ou vice versa). On relève là une valeur de 0,77, ce qui indique une corrélation forte. On constate également une corrélation forte entre les PIIS pour l'accompagnement renforcé et pour l'activation sociale.

on voit également que l'évaluation trimestrielle est suivie de manière moins rigoureuse : plus d'un tiers des répondants (39%) indique qu'elle a lieu non pas 'toujours', mais seulement 'souvent'. La troisième obligation légale s'avère problématique : ici, près de 4 répondants sur 10 (38%) déclarent que le rapport annuel reprenant les résultats globaux n'est rédigé que rarement (19%), voire jamais (19%). Pour l'évaluation trimestrielle, 35% des répondants indiquent utiliser un 'instrument'. Les modèles qui nous ont été envoyés semblent indiquer qu'il s'agit souvent d'un formulaire d'évaluation plutôt sommaire qui prévoit un espace pour écrire 'quelque chose' au sujet du respect des accords conclus, pour proposer des ajustements ou des modifications du contrat en cours, et pour fixer une nouvelle date d'évaluation.

Une majorité de 72% des répondants estime que les trois obligations légales sont trop contraignantes. Si l'on observe ces trois conditions dans le détail, on constate des différences importantes. Nous avons proposé à chaque fois trois possibilités de choix concernant les conditions existantes, à savoir : conserver, modifier ou supprimer. La figure 5 résume les réponses de manière graphique.

Là où moins d'un répondant sur 5 (18%) plaide pour une suppression de l'obligation de signature par le président/secrétaire, une proportion à peu près aussi faible (17%) souhaite modifier cette condition, mais une majorité souhaite conserver cette procédure (64%). Sur les trois conditions légales, celle-ci semble susciter le moins de résistance. Le tableau est différent pour l'évaluation trimestrielle : la moitié (49%) des répondants plaide pour une modification de cette évaluation, une minorité veut la conserver telle quelle (40%), et seul 1 sur 10 aimerait supprimer cette condition (11%). En d'autres termes, 9 répondants sur 10 souhaitent conserver l'évaluation, mais une majorité de ces partisans plaide pour des ajustements. Les réponses concernant la dernière condition, le rapport annuel, laissent apparaître une image assez diffuse : une moitié des répondants (51%) souhaite modifier cette condition, c'est-à-dire : soit la supprimer (27%) soit l'ajuster (24%), tandis que l'autre moitié (49%) souhaite conserver telle quelle cette dernière condition légale.

Les réponses à la question ouverte concernant les propositions d'amélioration et/ou de simplification administrative ont été recodées, et leurs résultats ont été quantifiés. Nous reproduisons les chiffres dans le tableau 1.

Ces chiffres révèlent que plus d'un répondant sur 10 qui exprime une suggestion d'amélioration souhaite résolument 'supprimer' le PIIS. Hormis la suppression pure et simple du PIIS, la grande majorité des répondants (2 sur 3) plaide pour des ajustements du PIIS actuel.

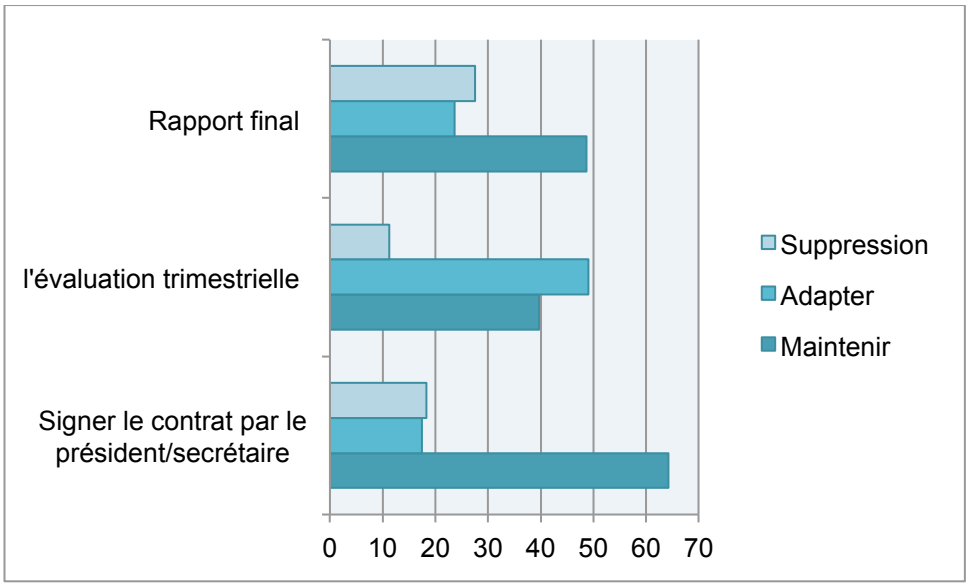


Figure 5: Supprimer, modifier ou conserver les procédures légales

Tableau 1: Propositions d'amélioration ou de simplification administrative

	Fréquence	**%**	**Pondéré**
Supprimer	28	12	13
Modifier/Simplifier	155	68	66
Soutien administratif ou technique	26	12	11
Faire correspondre intelligemment	9	4	5
Modifier la procédure de sanction	9	4	5
Total	227	100,0	100

Les suggestions formulées concernent notamment la suppression partielle de l'obligation de conclure des PIIS, la réduction du nombre de clauses, l'assouplissement des délais, l'amélioration de la lisibilité pour les clients en modifiant la mise en page et en utilisant des modèles de PIIS plus succincts, etc. Nombre de ces suggestions ont été évaluées lors de la phase qualitative et seront approfondies dans les commentaires de ces résultats. Outre la suppression et la modification, un petit 4% des répondants voient une troisième possibilité : faire corresponde une action dans le cadre du PIIS avec la procédure courante dans un dossier, par exemple en rajoutant une annexe au PIIS en cas de reconduction du RIS, plutôt de que conclure un nouveau PIIS. Ou encore : faire coïnci-

der les évaluations des PIIS avec les évaluations semestrielles en un seul et même document. Ces suggestions ont également été reprises dans le volet qualitatif. Un répondant sur 10 à cette enquête web demande un soutien administratif ou informatique. On retrouve également, dans les commentaires libres, des demandes d'augmentation des moyens et du personnel. Enfin, 4% des répondants indiquent qu'ils souhaitent des ajustements de la procédure de sanction, revendication qui sera également abordée dans l'analyse qualitative.

2.4 Sanctions

L'enquête web sondait également, au moyen de questions fermées, la façon dont sont actuellement appliquées les sanctions dans le cadre du PIIS. Lorsqu'on pose explicitement la question, une majorité de 75% des répondants estime la procédure de sanction trop contraignante. Selon une majorité (79%) des 504 répondants, une suspension partielle du RIS n'est que rarement (40%) voire jamais (39%) prononcée. Les sanctions prises pour 1 mois sont plus fréquentes (59%, dont 42% 'souvent' et 17% 'toujours'), et les sanctions prises pour 3 mois sont très rares (96%), à savoir : rarement (47%) ou jamais (49%). Il est frappant de constater que 13,5% (sur 436 répondants) déclarent que 'd'autres sanctions' sont prises souvent (10,3%) voire toujours (3,2%). Les autres sanctions citées par les participants à l'enquête varient d'une invitation à venir expliquer sa situation devant le comité spécial à la suppression complète et immédiate du RIS en passant par la suspension de l'assistance complémentaire. Autre constat saillant : (au moins) 1 sur 5 ne prononce JAMAIS de sanction. Concernant la sanction prononcée le plus souvent – la suspension d'un mois – 20% répondent qu'ils ne la prononcent jamais, tandis que 2 sur 5 (39%) ne prononcent jamais la suspension partielle, et la moitié des répondants (49%) ne prononce jamais de suspension de 3 mois. La question du sanctionnement nous amène directement à la question de savoir comment les répondants conçoivent un PIIS, quel est le contenu et le sens qu'ils attribuent à un PIIS, ou en d'autres termes : quelle attitude adoptent les répondants envers le PIIS ?

2.5 Attitudes envers le PIIS

A partir d'une série d'affirmations, nous sommes partis à la recherche des attitudes qu'adoptent les répondants envers le PIIS : comment considèrent-ils un PIIS, quelle en est leur conception ? Ces différentes conceptions ne sont pas ou difficilement saisissables en chiffres. L'attitude qu'adoptent les répondants n'est pas directement mesurable. Afin de mesurer de tels concepts théoriques,

on utilise souvent, dans la recherche en sciences sociales, des questions-échelles. La raison pour laquelle nous soumettons plusieurs affirmations relève de la technique de recherche. Si nous voulons saisir une certaine attitude en une seule question (ex. « Dans quelle mesure êtes-vous tolérant(e) ? »), deux problèmes évidents se posent : premièrement, tout le monde n'entendra pas la même chose par le mot 'tolérant', et deuxièmement, il est possible que les répondants répondent ce qui est socialement souhaitable. Voilà pourquoi nous soumettons simultanément à leur jugement plusieurs affirmations dont nous supposons qu'elles font référence au concept sous-jacent que nous souhaitons mesurer : 'attitude envers le PIIS'. Les répondants peuvent alors indiquer à chaque fois dans quelle mesure ils sont d'accord ou non avec une affirmation. Les catégories de réponse parmi lesquelles les répondants peuvent choisir sont : 'Pas d'accord du tout', 'Pas d'accord', 'Plutôt pas d'accord', 'Plutôt d'accord', 'D'accord' et 'Tout à fait d'accord'. Ces différents items sont des indicateurs du concept sous-jacent auxquels nous attribuons des scores. Le score pour un item varie ainsi entre une valeur de 0 (Pas du tout d'accord) à 5 (Tout à fait d'accord).

Nous pouvons ensuite vérifier au moyen d'une analyse factorielle si et dans quelle mesure les répondants adoptent des positions différentes envers le PIIS. Les tests préalables effectués sur les données[6] laissent apparaître en arrière-plan un certain positionnement qui influence la manière de répondre et forme des motifs récurrents dans ces séries de réponses. Il s'est donc avéré utile d'effectuer une analyse factorielle (Mortelmans & Dehertogh, 2008). Dans cette analyse factorielle, on calcule quelles sont les réponses covariantes. Dans les faits, on vérifie si dans un groupe de variables (les items), il existe une forte cohérence entre un sous-groupe d'affirmations et une faible cohérence avec d'autres sous-groupes d'items. Un répondant sera – par exemple, et en moyenne – entièrement d'accord avec la série d'affirmations A, plutôt pas d'accord avec la série d'affirmations B et pas d'accord avec la série d'affirmations C. Lorsque l'analyse statistique remarque que les répondants répondent systématiquement 'différemment' à ces trois séries d'affirmations, on peut conclure que derrière chacun de ces trois séries se cache un 'positionnement' différent. Ensuite, il s'agit d'examiner ces séries d'affirmations sur le fond et de leur coller une 'étiquette' adéquate.

L'analyse factorielle que nous avons effectuée révèle que l'on peut distinguer 3 attitudes envers le PIIS. Sur les 22 affirmations initiales, 16 peuvent être

6 Test KMO de 0,896 et valeur de signification de 0.000 du test de Bartlett avec 231 degrés de liberté et un Chi carré de 4009,58.

catégorisées dans l'un de ces 3 facteurs7. Après inspection sur le fond, ces trois facteurs peuvent être résumés sous les vocables de 'formalisme', 'cadre de soutien contractuel' et 'instrument d'accompagnement'. C'est précisément la cohérence des différentes affirmations, qui s'explique par l'attitude sous-jacente, qui fournit une matière intéressante. Les scores isolés pour les affirmations sont (d'un point de vue purement scientifique) moins intéressants : il y a en effet un biais ou un 'bruit' en raison des différences de nuance relatives à la compréhension ou à l'interprétation des termes utilisés, et il se peut que l'acceptabilité sociale joue un rôle. Dans un souci d'exhaustivité, nous indiquons néanmoins en bref les scores isolés.

Le facteur 'formalisme' fait référence au caractère obligatoire et standardisé d'un PIIS. Une majorité des répondants (75%) estime que le PIIS est une procédure standard par trop imposée d'en haut, une majorité (59%) considère le PIIS comme un moyen d'obtenir un subventionnement supplémentaire, et une courte majorité (54%) est d'accord avec l'affirmation selon laquelle un PIIS serait conclu uniquement parce qu'il se trouve que la loi l'exige. Par contre, lorsqu'on affirme que le PIIS ne serait qu'une formalité, une majorité n'est pas d'accord (54% ne sont pas d'accord, 'plutôt pas d'accord' étant la valeur dominante avec 25%). En d'autres termes, on constate que les opinions à ce sujet sont très partagées. L'interprétation de ces chiffres est qu'une moitié des répondants parvient à avoir une conception 'personnelle' du PIIS, et que l'autre moitié n'y parvient pas.

Le facteur 'cadre de soutien contractuel' concerne 5 affirmations qui font référence à des choses comme le fait de noter les attentes mutuelles, les accords et les engagements. Les opinions sont très tranchées en l'espèce. Plus de 75% considèrent le PIIS comme un cadre de soutien contractuel. Une majorité de 93% déclare que le contenu fait toujours l'objet d'une explication au client et qu'il décrit les devoirs du CPAS. Plus de 4 répondants sur 5 indiquent dans le PIIS ce qui est attendu de la part du client (89%), et renvoie, en cas de discussion, à ce qui est écrit dans le texte du PIIS (85%). Les rôle des tiers est également clairement défini (79%). Une nette majorité souscrit à la fonction contractuelle et encadrante du PIIS.

Le dernier facteur, 'instrument d'accompagnement', combine 7 affirmations qui ont trait au fait de faciliter un accompagnement plus intensif, de chercher les points forts, d'honorer les efforts, etc. La majorité des répondants est 'plutôt' favorable à cette idée : 75% des répondants se situent,

7 Les valeurs alpha de Cronbach sont bonnes pour 'accompagnement' (7 items, valeur alpha : 0,88, n = 505), 'contrat' (6 items, valeur alpha : 0,78, n = 518), et 'formalité' (4 items, valeur alpha : 0,76, n = 506).

pour le score moyen de ces affirmations, sur un score entre « plutôt pas d'accord/plutôt d'accord ». Une majorité, quoique moins affirmée que la précédente, souscrit à cette façon de voir le PIIS. Plus de 7 sur 10 estiment qu'un PIIS est davantage un engagement d'effort que de résultat (77%) dans lequel ils définissent avec le client les objectifs et les moyens (76%). Plus de 60% des répondants mettent des mots sur la définition du problème du client (67%), déclarent qu'un PIIS rend possible un accompagnement plus intensif (64%) et considèrent que le demandeur d'aide est au centre du dispositif (60%). Un peu plus de la moitié accorde ainsi une attention particulière à certains groupes-cibles (55%) et recherche, par le biais du PIIS, les points forts d'un client (53%).

Il y avait également quatre affirmations qui ne pouvaient pas être classées dans l'un des trois facteurs. Une grande majorité (79%) considère que le surplus de travail consacré au PIIS n'est pas compensé par le financement supplémentaire, et estime qu'on ne 'profite' pas du PIIS pour imposer des 'exigences exagérées' aux clients. Une majorité un peu moins marquée des répondants (62%) ne considère pas qu'il manque une procédure de sanction pour le CPAS lorsque celui-ci est en défaut. Enfin, la question de savoir si un PIIS permet davantage de proposer une aide sur mesure reste indécise, l'opinion des répondants étant ici partagée à 50/50.

En résumé, on peut affirmer que pour la majorité des répondants, un PIIS est avant tout un contrat, qui présente néanmoins le potentiel d'un instrument d'accompagnement, et qui est pour les uns et n'est pas pour les autres ressenti comme une 'figure imposée'.

2.6 Le service communautaire

La série de questions suivante avait trait à la question de savoir si et comment un PIIS peut être utilisé en tant qu'instrument d'activation sociale. En effet, le gouvernement fédéral envisage de mettre en place un 'service communautaire'. L'accord de gouvernement stipule précisément :

> *" Le gouvernement fédéral fournira aux autorités locales, par le biais d'une adaptation de la réglementation, de nouveaux moyens d'intégration sociale et sociétale leur permettant d'organiser, au sein des PIIS, un service communautaire pour les bénéficiaires du revenu d'intégration. L'initiative du bénéficiaire sera respectée au maximum, l'objectif étant une réintégration sociétale et/ou professionnelle progressive. De cette manière, la cohésion sociale est renforcée, des opportunités sont créées et des compétences sociales développées." (Federaal Regeerakkoord, 9 oktober 2014, p.38)*

Dans ce questionnaire, nous avons soumis aux répondants le texte complet de l'accord de gouvernement et nous leur avons posé la question : '*Dans quelle mesure êtes-vous d'accord avec cette proposition du gouvernement fédéral ?*' Ils avaient le choix entre les catégories de réponse 'Pas d'accord du tout', 'Pas d'accord', 'Plutôt pas d'accord', 'Plutôt d'accord', 'D'accord' et 'Tout à fait d'accord'[8].

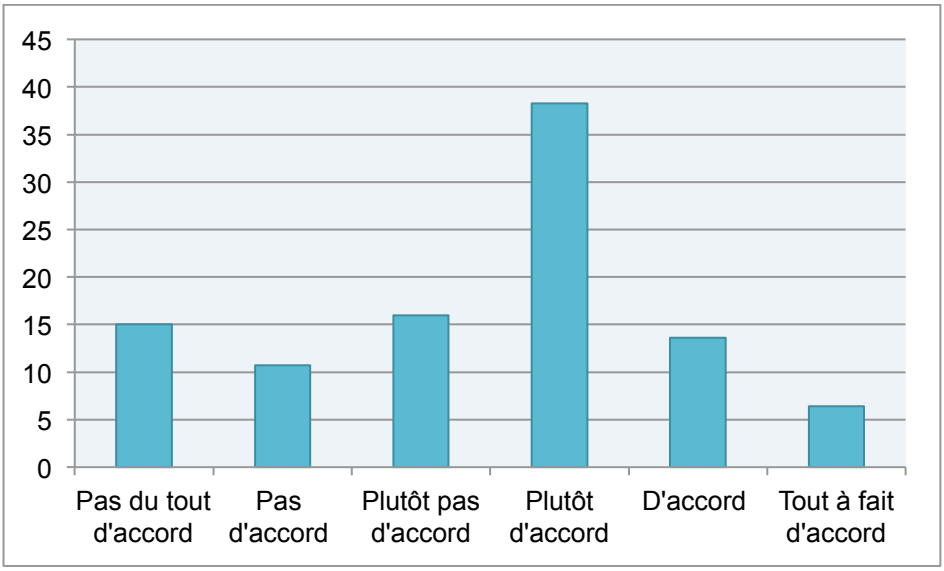
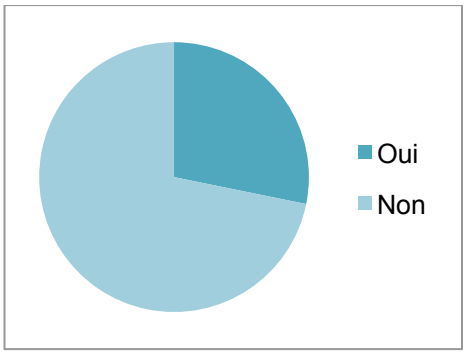


Figure 6: Dans quelle mesure êtes-vous d'accord avec la proposition du gouvernement fédéral au sujet du service communautaire ? En pourcentage.

Pour cette question, nous ne proposions pas de position intermédiaire neutre ('ne se prononce pas') et nous forçons ainsi les répondants à faire un choix. Par contre, existait la possibilité de répondre dans une catégorie dubitative 'plutôt d'accord' – 'plutôt pas d'accord'. Les résultats laissent apparaître qu'une majorité des répondants, à savoir 54%, se trouvent dans cette catégorie. En d'autres termes : on est frappé par la forte proportion de 'dubitatifs', de répondants dont l'opinion sur ce sujet n'est pas extrême ni même marquée. Si l'on regarde ensuite qui sont ceux qui, au contraire, ont exprimé une opinion marquée, on s'aperçoit que 26% ne sont pas d'accord avec cette proposition (15% Pas du tout d'accord et 11% Pas d'accord), et qu'une proportion plus faible des répon-

8 D'un point de vue scientifique, on pourrait formuler de nombreuses critiques sur cette question et sur la façon dont elle a été posée dans cette enquête. La question est ambiguë, trop longue, trop générale et suggestive. L'objection principale est qu'il s'agit d'une double question (Bryman, 2004, pp. 152-156). Bryman appelle cela des « double-barreled questions » (Bryman, 2004, p. 153) : on ne sait pas si les répondants se disent d'accord avec l'idée d'un service communautaire ou avec l'idée de respecter au maximum l'initiative du client ou encore avec l'idée de favoriser l'intégration. Comme il n'était pas encore clair, au moment de l'enquête, de quelle manière serait concrétisé ce passage de l'accord de gouvernement, nous nous sommes néanmoins trouvés contraints de poser la question de cette façon. Les entretiens ultérieurs devraient apporter davantage de clarté en la matière.

dants est au contraire favorable à cette proposition (20%, dont 14% D'accord et 6% Tout à fait d'accord). Les adversaires tranchés (15%) représentent un groupe un peu plus nombreux – le double – que les partisans tranchés (6%). Si l'on y ajoute les 'dubitatifs', on constate que 58% des répondants exprime sa préférence pour la création d'un service communautaire – mais les résultats cités nous font supposer que la proposition, telle qu'elle a été soumise aux répondants, reçoit de justesse le bénéfice du doute. Concernant les modalités ou conditions de cette proposition, les répondants sont plus tranchés. Ainsi, une grande majorité (72%) estime que ce service communautaire ne doit PAS être rendu obligatoire, et une majorité légèrement plus courte (de 60%) est contre l'idée que le non-respect soit sanctionné



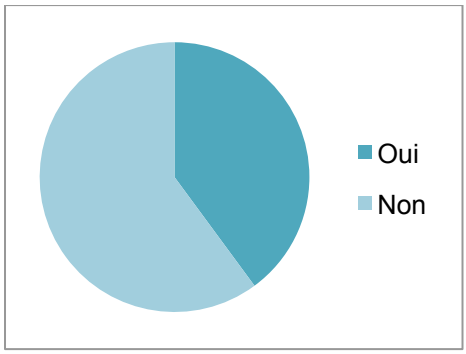


Figure 7: Rendre le service obligatoire?

Figure 8: Sanctionner le non-respect?

Tableau 2: Dans quelle mesure d'accord avec la proposition service communautaire

	Nombre	**%**
Pas du tout d'accord	77	15
Pas d'accord	55	11
Plutôt pas d'accord	82	16
Plutôt d'accord	197	38
D'accord	70	14
Tout à fait d'accord	33	6
Totale	514	100

3 | Enquête qualitative

Dans le cadre du volet qualitatif de cette recherche, 16 CPAS ont été visités à travers tout le pays : 6 en Wallonie, 6 en Flandre et 4 à Bruxelles. Leur sélection a obéi à un principe de diversification : des CPAS de grandes villes, des CPAS ruraux, situés dans des provinces différentes, dans des contextes socio-économiques et politiques divers, etc.. Le choix des interlocuteurs rencontrés répondait lui aussi à ce principe de diversité des points de vue : des travailleurs sociaux, des responsables de service, mais aussi des présidents, secrétaires et des usagers ont accepté de se prêter à l'exercice.

Ce qu'il faut avant tout retenir, c'est la grande diversité des usages et des visions relatifs au PIIS. Les différentes interprétations de la réglementation effectuées par les CPAS débouchent sur des «traductions» pratiques extrêment diverses, d'un CPAS à l'autre mais aussi au sein même des CPAS, d'un service à l'autre ou même d'un travailleur social à l'autre. Chaque rencontre mettait en relief de nouvelles facettes du PIIS et de nouveaux critères ou facteurs de différenciation des pratiques.

Pour rendre compte au mieux de cette diversité, nous entamerons cette section par (1) la présentation d'études de cas d'organisation et d'emploi du PIIS dans différents CPAS. Dans un second temps (2), nous détaillerons les critères sur base desquels les multiples usages du PIIS rencontrés se différencient. (3) Nous dresserons également un inventaire des différentes fonctions remplies par le PIIS, en tentant de saisir la manière dont elles se combinent dans les pratiques et s'articulent autour des trois grandes «attitudes» révélées dans l'enquête quantitative. (4) Nous évoquerons ensuite une série de facteurs de différenciation des pratiques liées au PIIS, allant des conceptions philosophiques aux modalités

d'organisation internes et institutionnelles. Enfin (5), une synthèse des enjeux normatifs, organisationnels et pratiques conclura cette partie.

3.1 Cinq études de cas

3.1.1 Etude de cas 1 : Un PIIS pour tous et pour chacun

Un des CPAS rencontré, situé dans une ville moyenne, a généralisé l'usage du PIIS à l'ensemble de ses bénéficiaires RI de 18 à 50 ans. Cette généralisation reste «souple», dans le sens où en cas d'afflux massif de demandes, le groupe-cible pourrait être réduit (limité aux moins de 40 ans, par exemple). La distinction légale entre les moins et plus de 25 ans n'est donc pas effective dans ce cas. Une limite d'âge a cependant été fixée à 50 ans, étant donnée la visée professionnelle de l'insertion. Une fois que la demande de l'usager a été instruite au niveau du service social général (SSG), c'est, en seconde ligne, au sein du CAP Insertion, que s'effectue l'accompagnement et l'orientation de la personne, soit dans une finalité d'insertion socio-professionnelle, soit dans une finalité d'insertion sociale, si l'Agent d'Insertion (AI) estime que la persone est trop éloignée de l'emploi. Les dossiers d'étudiants font quant à eux l'objet d'une procédure accélérée, en raison du subside à la clé.

Le PIIS se veut pensé en fonction des capacités de la personne, co-construit avec elle. Mais cela se fait oralement, dans une discussion, sans grille ni outil formel, parce qu' «alors, on s'enferme, ça manque de spontanéité, on oublie l'humain». On tente de partir du projet de la personne car «si on impose, on va vers l'échec». Chaque PIIS porte sur un projet voire un objectif précis et personnalisé, si bien qu'un même usager peut avoir jusqu'à 3 ou 4 PIIS successifs sur une année.

Le contenu du PIIS est donc déjà élargi à l'activation sociale. Le CPAS offre une large gamme d'activités au sein de son service d'insertion : modules BSP, modules de préparation à la recherche d'emploi, groupes d'entraide, de réflexion, de parole, de mamans, ateliers de recherche d'emploi au Forem, visites en entreprise, atelier cuisine, créatif, jardin, etc.. Plus généralement, les activités sont pensées selon l' «après», et certaines, comme la visite d'entreprises, débouchent régulièrement sur des sorties positives.

En 2014, 324 PIIS ont été soumis au CSSS. Ils sont de 4 types : (1) général (recherche d'emploi, groupes et activités du SIS), (2) formation, (3) études et (4)

menant à un contrat de travail dans une période déterminée (pour encadrer le stage d'immersion de 2 mois avant un contrat art.60). Les PIIS généraux représentent plus de la moitié des contrats signés, les PIIS étudiants le tiers, et les PIIS formation et travail se partagent le cinquième restant.

Au niveau de l'organisation des parcours, les demandes sont reçues en première ligne, au service social général (SSG). Les bénéficiaires du (E)RIS ne sont pas «triés» : tous les dossiers sont envoyés au service «CAP Insertion». Ce dernier comporte deux branches distinctes : le SISP (service d'insertion socio-professionnelle) et le SIS (service d'insertion sociale)[9]. Au sein du SISP, chaque agent d'insertion (AI) est polyvalent, sans spécialisation («étudiant», «emploi», etc.). C'est à ce niveau que sont établis les PIIS. Les activités du SIS sont menées par des «animateurs» et ouvertes à un public plus large que les seuls bénéficaiires du RIS. Une fois le PIIS signé avec l'AI, le dossier passe au comité, où il est défendu par l'AS en charge. Celui-ci va toujours dans le sens des travailleurs sociaux : «on a une certaine liberté, on est vraiment entendu, on peut proposer, ils nous font confiance».

Si le SSG et le CAP Insertion travaillent en collaboration, avec de nombreuses réunions d'équipe, leurs missions sont néanmoins bien distinguées. Le SSG s'occupe de tout ce qui est financier, tandis que la deuxième ligne travaille le projet de vie de la personne, son insertion. Les données de l'enquête sociale de la première ligne ne sont expressément pas transmises en deuxième ligne : «on préfère partir neutre, en savoir le moins possible, comme ça on se fait notre propre opinion, parce que ça peut ne pas passer d'un côté et très bien passer de l'autre». Le bénéficiaire a un référent dans chaque service, qui suivent son dossier, et son PIIS est co-signé par les deux.

La fréquence du suivi s'adapte au cas par cas. Si la personne est autonome, suit une formation ou des études et que tout se passe bien, elle est vue tous les 3 mois, conformément à la loi. Si elle est en création de projet, si elle demande à être vue, le suivi peut être hebdomadaire.

Dans la mesure où le projet est construit en collaboration avec le bénéficiaire, la plupart tend à respecter le contrat et les sanctions sont rares (deux ou trois par an). En cas de non respect, «on essaye d'abord de savoir pourquoi», en creusant la situation, et on réoriente ou adapte le PIIS au besoin. Mais si la personne ne tient pas ses engagements, si elle ne vient ni au groupe, ni aux RDV, ni aux auditions, ça peut arriver qu'une sanction, voire une suppression, tombe.

9 Financé par la Région Wallonne

L'outil est donc très investi, dans une optique d'accompagnement rapproché et un esprit de co-construction. L'idée qui sous-tend cette généralisation du PIIS au-delà de 25 ans est de placer tous les bénéficiaires sur pied d'égalité, tant au niveau du suivi qu'au niveau de l'obligation de remplir la condition de « disposition à l'emploi » - cette « disposition à l'emploi » est entendue de manière large, incluant l'activation sociale. Dans la mesure où le CPAS offre une palette très large d'activités, en son sein et via le travail en réseau[10], il est en mesure de proposer et d'imposer à ses usagers de «faire quelque chose», selon ses possibilités du moment. Ce caractère réciproque de l'aide du CPAS, l'exigence d'une «contrepartie» au RIS, la dimension contrainte, sont bien assumés.

Ce CPAS a été précurseur d'une philosophie d'accompagnement et de projets individualisés pour chacun. En cela, il s'inscrit dans une philosophie d'activation, de manière individualisée, voire personnalisée. Derrière la notion d'obligation se retrouve une visée humaniste : «ce qui est important, c'est de mettre l'humain, le projet de la personne, au centre, on a ce respect de l'usager», «l'objectif est toujours l'épanouissement de la personne, qu'elle puisse y trouver quelque chose». L'aspect contraignant tend souvent à disparaître quand les personnes prennent goût aux activités. Dans le travail social aussi le poids de la contrainte administrative semble raisonnable : «en insertion, on ne croule pas sous les papiers. C'est l'humain avant tout, on a la chance de travailler avec l'humain, pas qu'avec les papiers. Je me trouve très libre dans mon travail». Face à la pression croissante de la demande, on «préfère privilégier la qualité à la quantité, pas de travail à la chaîne».

On trouve par ailleurs dans ce CPAS une forte volonté de développer du collectif (avec le soutien du FSE), en misant beaucoup sur la richesse du groupe et en laissant une place importante à la créativité de l'équipe. Cette philosophie de l'accompagnement et du collectif se traduit par une large palette d'activités, rendue possible par des financements extérieurs (notamment à travers le Fonds Social Européen - FSE).

3.1.2 Etude de cas 2 : Un PIIS pour protéger l'usager

Un autre CPAS, situé dans une petite commune rurale, a mis en avant la fonction «protectrice» du PIIS pour les usagers, qui leur garantit un RI pour la durée du contrat s'ils en respectent les termes. Son SSG suit actuellement entre 450 et 500 dossiers, tous types d'aide confondus, ce qui représente une centaine de suivis par ETP de travailleur social. Au 31/12/2014, le CPAS comptait 127

10 Aussi favorisé par le service de coordination sociale du CPAS. Au niveau inter-CPAS, pas d'association formelle.

bénéficiaires du RI. Le SISP suit un peu plus de 100 personnes, dont 54 avec un PIIS. Il emploie les modèles de l'UVCW : PIIS général (tout ce qui ne relève pas de démarches vers recherche de travail et formation), PIIS Emploi, PIIS Formation, PIIS art. 60.

La personne est orientée dans les services en fonction de sa/ses problématique(s) et peut donc être suivie dans plusieurs services en parallèle. Après passage de son dossier au comité, tout bénéficiaire du RI est orienté vers le SISP (sauf les étudiants et les dispenses pour raisons d'équité ou de santé, qui restent au SSG) où les contrats d'intégration sont rédigés et négociés, puis repassés au comité. Bien souvent, un premier PIIS général est établi pour respecter les délais légaux, et est affiné par la suite («on ne peut pas connaître la personne en un mois»). Les suivis du SISP font l'objet d'une coordination avec le SSG, qui reste chargé des aspects autres que l'insertion et le PIIS. Le SISP a une vocation généraliste et prend en charge toutes les formes de suivi (emploi, formation, etc.). Le service insertion interne au CPAS fait office de SIS et de SISP, mais ces services peuvent être «sous-traités» aux dispositifs d'insertion (sociale et professionnelle) mis en place au niveau du cluster.

Le PIIS est établi systématiquement avec les étudiants : «la principale motivation, c'est les 65% de récupération». Mais les PIIS ne sont pas exclusivement réservés aux 18-25 : «on en a un usage plus large, on s'en sert comme outil dans l'intérêt de ce qu'on a à faire avec la personne, quand à un moment donné du parcours qu'on se dit que ce serait utile pour stimuler». C'est dans une logique de « cas par cas », en fonction de l'appréciation des travailleurs sociaux, qu'un PIIS peut être établi avec certains usagers pour lesquels cet outil est perçu comme utile pour mieux cadrer et stimuler l'usager.

En matière de dispenses, le conseil actuel semble assez intransigeant : le TS peut suggérer des raisons d'équité (ex : jeune maman seule), «mais le conseil n'accepte pas, parce que pour lui, la majorité des femmes savent aller travailler même si elles ont des enfants en bas âge donc pourquoi une bénéficiaire du RI ne ferait pas pareil ?». Si bien que certains AS conseillent d'aller demander un certificat médical à un médecin pour pouvoir passer en raisons de santé. Sinon, «ça crée l'échec». Une ligne directrice non exclusive dispensant les plus de 60 ans de la disposition au travail pour raisons d'équité avait été validée par l'ancien comité.

La décision d'octroi intervient généralement avant la formalisation du PIIS, mais elle stipule pour les étudiants une clause de respect du contrat d'intégration. Pour les autres, elle mentionne l'obligation de prouver leur dispo-

sition au travail «en collaborant avec le SISP». Cela laisse une marge de manoeuvre importante aux TS dans le contenu, pour «faire en fonction de ce que la personne va amener, de ce qu'on va diagnostiquer». Cette étape est décrite comme importante et se réalise dans un esprit de co-construction, en prenant le temps d'expliquer les tenants et aboutissants. Ces travailleurs sociaux opèrent une distinction nette entre le contrat (forme) et le projet (fond). Le premier implique l'instance politique, tandis que le second reste entre eux et les usagers : «on est tenus à la démarche du PIIS, pas au contenu».

La négociation d'objectifs d'intégration sociale/d'insertion socio-profesionnelle se fait de concert avec la personne, même en l'absence de PIIS formalisé. Avec le PIIS, on travaille avec la contrainte en disant «vous avez des conditions à remplir, comment faire pour y arriver ?». Dans les arguments, on met en avant les avantages que peut y trouver la personne : «ça la préserve des fantaisies des décideurs, c'est ça l'argument. Au moins c'est par écrit, on ne peut pas revenir dessus».

Le PIIS art. 60 sert à planifier les différentes étapes et à cadrer la mise en situation sous forme de volontariat. «On note toute la programmation des étapes dans le PIIS, pour pouvoir passer de l'une à l'autre sans repasser au comité, pour que les personnes ne soient pas à la merci des décideurs et pour simplifier administrativement». Ce PIIS sert aussi à définir les objectifs au-delà de l'emploi art. 60.

L'évaluation trimestrielle est parfois tripartite (SSG-SISP-usager), «en fonction de l'intérêt». Quand des partenaires extérieurs sont impliqués dans le suivi, les évaluations sont initiées par le SISP. Les sanctions sur base du PIIS débouchent rarement sur une suspension. En général, les mises en demeure suffisent à remobiliser la personne, et «ça repart pour un tour». L'objectif n'est pas d'exclure, «on relance des perches avant d'en arriver à la rupture, pour reconstruire quelque chose». Mais la rigidité de la procédure par rapport au retrait induit que «certains savent jouer avec le PIIS», rendant la menace de sanction quelque peu inopérante.

On sent une forte tension entre la politique du comité de la nouvelle législature et l'éthique de travail de l'équipe de terrain, qui développe des stratégies pour «protéger» les bénéficiaires. Il n'existe pas de lignes directrices formelles, mais la philosophie de l'activation imprègne fortement les décisions des instances politiques : «qu'est-ce qu'une «bonne activité» ? Pour l'instant, c'est le travail, qui procure un revenu supérieur au RI». Le corps social se vit comme en «résistance» vis-à-vis du politique et estime au contraire qu'«il faut laisser certaines

personnes tranquilles». Ils souhaitent avant tout pouvoir apporter des réponses et des solutions à tous ceux qui sont en demande, qui veulent se mettre en action. «On essaye de faire valider un PIIS très général pour dégager des marges de manoeuvre, parce qu'on ne travaille plus de concert avec le politique». Ils insistent fortement sur le caractère qualitatif, non quantifiable, de leur travail, et mettent en avant la valeur de l' «expertise sociale» des travailleurs sociaux.

Au niveau des études, l'idée des TS est de partir du projet de la personne, au plus près de ses aspirations. La ligne politique du CPAS met en avant l'obtention d'une qualification. «A partir du moment où ils ont un diplôme qui permet d'avoir un emploi, c'est là que ça se corse parfois, où le comité dit «non, il a un diplôme en main, il peut aller bosser et faire ses études en horaire décalé».

3.1.3 Etude de cas 3 : « Le PIIS multi-usage »

Un troisième CPAS est situé dans l'une des grandes villes. Les personnes isolées, les parents isolés, les minorités ethnico-culturelles et les personnes âgées connaissent un risque accru de pauvreté. Ce sont précisément ces catégories de population qui sont plus fortement présentes dans cette ville. Celle-ci connaît un taux de chômage élevé. Le travail, le chômage, l'assistance sociale, le revenu d'intégration et le minimum vital connaissent dans la ville même une répartition inégale en fonction des quartiers. Les quartiers de la ceinture du 19e siècle sont densément peuplés et construits, avec un taux relativement élevé de Minorités Ethnico-Culturelles et un revenu moyen qui se situe en dessous du revenu médian de la ville. La périphérie de la ville se caractérise par une construction et une population moins denses, un taux de Minorités Ethnico-Culturelles relativement faible et un revenu plus élevé.

Au sein du CPAS de cette ville sont conclus les PIIS prévus par la loi : études, formation et emploi chez les -25 ans et les sans-abri du quartier qui perçoivent un RIS catégorie 2. Un accent important est mis sur l'activation. Les raisons d'équité qui sont invoquées pour ne pas conclure de PIIS avec des -25 ans relèvent exclusivement de la sphère des 'raisons de santé'. Il s'agit de raisons d'équité 'temporaires' : grossesse, par exemple. Pour les raisons de santé 'de longue durée', cela peut donner lieu au contraire à la conclusion d'un PIIS dans lequel il est exigé que l'intéressé atteint d'un dysfonctionnement psychique ait un entretien avec un psychologue (afin d'entamer ensuite un accompagnement de longue durée), ou s'attaque à une problématique d'addiction. Il a d'ailleurs été décidé en interne de conclure systématiquement des PIIS, y com-

pris pour les +25 ans, pour les parcours linguistiques (la prise de cours de néerlandais), les clients qui entament un parcours d'accompagnement (professionnel ou social), les clients en stage d'insertion, et les sans-abri (y compris ceux qui ne touchent pas de RIS catégorie 2). Même le groupe de clients pour lesquels existent des soupçons de travail au noir ou de fraude, et dont le CPAS accélère dans ce cadre la mise au travail, se voit soumettre un PIIS à signer, tout comme les nouveaux clients qui n'ont pas assisté à une session d'information obligatoire visant à leur expliquer leurs droits et leurs devoirs. Des PIIS sont conclus avec des +25 ans à l'initiative du travailleur social lorsque certaines choses risquent de mal se dérouler dans l'accompagnement : les personnes ne respectent pas ou à peine leurs rendez-vous, ou s'installent dans leur situation. Pour ces catégories, on peut conclure un PIIS concernant l'activation professionnelle (accompagnement de parcours ou art. 60) ou sociale (travail bénévole, assistance par le travail, etc…). Nous appelons utilisation multi-usages du PIIS ces efforts multiples envers différentes catégories de clients (non-néerlandophones), sur différents thèmes (activation, santé), et sur différents parcours (activation -sociale-, aide financière).

A partir d'un modèle de base pour le PIIS, un groupe de travail au sein de ce CPAS a élaboré et affiné plusieurs modèles de PIIS adaptés aux différents groupes cibles. Dans ce modèle, toutes les étapes à parcourir et les rendez-vous à respecter sont retranscrits en détail. Le travailleur social individuel peut ensuite adapter ce PIIS sur mesure. Nous avons régulièrement vu apparaître ces modèles, demandés par le biais du questionnaire web, dans d'autres CPAS.

Ceux qui souhaitent de l'aide ou des conseils peuvent s'adresser à une section locale du CPAS dans les environs. Ces bureaux sont les premiers points de contact avec l'organisation. Il y a au total neuf bureaux disséminés dans les différents quartiers. Des travailleurs sociaux présents sur place assurent l'accueil : ils mènent le premier entretien avec les clients. Si ceux-ci ont droit à l'intégration sociale, ils les envoient vers un travailleur social attitré qui mène l'enquête sociale par le biais d'une visite à domicile et qui assure ensuite le suivi du dossier. Ceux qui veulent travailler ou suivre une formation bénéficient d'un accompagnement personnel au Carrefour Emploi Formation Orientation. Ceux qui ne sont (pas encore) prêts pour la formation ou le travail peuvent participer à une activation sociale, qui contribuera à développer les talents des clients. Le 'sur mesure' diffère en fonction des différents services – spécialisés – au sein de ce CPAS. L'évaluation de 'ce qui pose problème' est d'un tout autre ordre dans (par exemple) l'activation sociale que 'ce qui pose problème' dans un accompagnement du parcours professionnel. En d'autres termes : les différentes spécialisations voient les choses d'un point de vue différent et tiennent compte

d'aspects très différents. Les contraintes de temps jouent également un rôle en l'espèce. Les PIIS doivent être rédigés endéans le mois par des travailleurs sociaux de quartier qui effectuent l'enquête financière et ouvrent le droit au RIS. Les PIIS ne sont pas vraiment réalisés sur mesure car le temps imparti au travailleur pour cerner le client est beaucoup trop court. Il en va autrement lors des contacts plus longs et plus intensifs dans l'accompagnement professionnel.

Un deuxième élément qui justifie l'étiquette 'multi-usages' est la combinaison de différentes fonctions. La fonction 'd'encadrement' a déjà été abordée : lorsque certaines choses risquent de mal tourner dans l'accompagnement, des règles sont mises sur papier. Cependant, les PIIS sont également utilisés pour la communication à destination des membres du comité. Comme le formulait un répondant : « *Les membres du comité n'ont pas toujours un aperçu très clair des tâches et des rôles d'un travailleur social, et dans ces cas-là, un PIIS, c'est du concret. Pour certains, ça permet peut-être aussi de dépasser cette image soft du travailleur social, quand un PIIS précise par exemple que 'le but est que vous alliez suivre une formation au Forem, que vous vous présentiez tel jour, que vous suiviez telle formation, que vous soyez toujours présent sauf si vous avez une raison valable d'être absent', alors on se dit 'tiens, au fond ce n'est pas si soft'.* » Dans les délibérations au sujet des clients, préalables aux décisions, le PIIS est également utilisé pour se faire une image plus précise du client et de la situation. Mais il est également mobilisé de manière ciblée pour définir ensemble les objectifs, tracer le chemin pour les atteindre, et fixer des moments d'évaluation. En tant qu'outil multi-usages, le PIIS doit être compris comme un instrument qui est mobilisé dans la communication avec les membres du comité, pour la concertation entre les travailleurs sociaux et les assistants sociaux en chef, ainsi que dans la relation de coopération entre client et travailleur social. Cette combinaison de fonctions suscite cette remarque : « *ils veulent mettre tellement de choses dans un PIIS, mais ils en font un truc si énorme qu'il perd toutes ses fonctions, soit on mise sur la définition de conditions et donc le listage de contraintes, soit sur le contrôle, soit sur la méthode, mais on ne peut pas tout mettre dans un seul document.* » *(un travailleur social).*

On ne décide pas à la légère de sanctions et de suspensions. « *Quand on dit 'on suspend le RI pour une certaine période', on ne fait pas ça comme ça. Il faut avoir des arguments solides pour le faire, et c'est là qu'il arrive qu'on consulte le PIIS* » *(directeur).* Il arrive cependant que des sanctions soient prises dans l'idée que dans un PIIS, une sanction en guise de moyen de pression peut être la clef de voûte d'un ensemble de règles contraignantes. Dans ces cas-là, une telle sanction ne doit pas rester lettre morte. Lorsqu'un client ne respecte pas les contraintes convenues et que le travailleur social note dans le rapport une proposition de suspension, tout est vérifié avant la séance du comité par le directeur, les assistants sociaux en chef et un juriste, afin de vérifier si les contraintes sont réalistes et si les exigences

posées sont raisonnables. Dans le cas d'une proposition de sanction, le client est toujours entendu préalablement, et il arrive alors parfois que la suspension ne soit pas prononcée, que le client obtienne une seconde chance et qu'il parvienne à se ressaisir. Il s'avère que dans la pratique, une audition ou une admonestation a parfois un effet bénéfique.

3.1.4 Etude de cas 4 : Un PIIS coercitif

Un quatrième CPAS, d'une petite commune urbaine, se distingue par un usage assez coercitif du PIIS.

Il emploie 5 assistants sociaux (AS) en première ligne dans le Service Social Général (SSG) et 2 agents d'insertion (AI), qui assurent le suivi d'environ 230 dossiers (E)RIS au sein du SISP (Service d'insertion socio-professionnelle) . Le PIIS est mis en oeuvre au sein du SISP à travers 4 modèles (études de plein exercice, formation, recherche d'emploi et formation par le travail).

En raison de la taille réduite du CPAS, le SISP offre une prise en charge généraliste, sans spécialisation des AI. L'action qu'il déploie est en revanche clairement distinguée de celle de la première ligne, qui gère les aides sociales autres que le Revenu d'Intégration (énergie, etc.) et les aspects sociaux des dossiers. Les AS du SSG réceptionnent, instruisent les demandes et rédigent les avis pour le conseil. A moins qu'elles n'estiment qu'une raison d'équité ou de santé empêche a priori la personne de rentrer dans un processus de mise à l'emploi ou de formation, toute demande de (E)RIS est envoyée au SISP. Le CPAS ne dispose pas vraiment d'offre en matière de participation sociale ou de pré-trajet.

La personne est d'abord vue une première fois au SISP avant le passage du dossier au Bureau Permanent[11] (BP) pour décision. L'AI explique le fonctionnement du service et le projet est défini à cette occasion, mais il n'est formalisé et contractualisé que lors du RDV suivant, une fois l'aide octroyée et si la décision du BP contient une clause relative à la signature d'un PIIS. AI et AS se concertent sur les sujets ISP, afin d'échanger et de compléter certaines informations. La proposition passe ensuite chez la responsable du service, qui peut la corriger avant qu'elle ne soit soumise à l'instance, et qui «influence beaucoup le BP».

Les moins de 25 ans signent d'office un PIIS. Pour les plus de 25 ans, cela se décide au cas par cas : «on signe généralement un PIIS quand il s'agit d'un pro-

11Le BP est composé du Président, du secrétaire, du responsable du service social et de 3 conseillers.

jet sur du long terme (études ou formation) ou d'une formation par le travail». Cela n'empêche pas d'autres formes de contractualisation et d'obligation d'exister (ex : suivi des cours de langue : obligation d'apporter des preuves de fréquentation des cours, des attestations de réussite, etc.). Les personnes sans domicile fixe (SDF) signent un PIIS recherche de logement avec leur AS en 1e ligne, ce qui leur donne accès au taux isolé.

La distinction entre les moins et les plus de 25 ans est jugée pertinente : «c'est une question de maturité, pour les moins de 25, il est plus utile de faire un PIIS car signer un contrat responsabilise». Les SDF ne sont pas tenus à la disposition au travail tant qu'ils sont à la rue. Ils ne passent en ISP qu'une fois qu'ils ont retrouvé un logement, même si «ça reste un public fragilisé avec lequel l'insertion est compliquée». Les exclus du chômage et fin de droits ont afflué au début de l'année. Le conseil a décidé d'appliquer la même politique pour tous, à savoir une suspension automatique d'un mois, «pour qu'il y ait quand même une sanction», à moins que certaines circonstances déterminées au cas par cas ne l'interdisent (ex : femme seule avec des enfants à nourrir). «Quand on voit qu'une personne n'est pas prête (ex : troubles du comportement, problèmes d'assuétudes, ...), on propose au BP de laisser la recherche d'emploi en suspend pour raisons d'équité/santé et de revoir le dossier quelques mois plus tard». Ces personnes sont dès lors «suivies moins souvent».

Le PIIS consiste en un contrat type, pré-rédigé, tant au niveau des engagements de l'ayant droit que ceux du CPAS. Son contenu n'a pas vocation à être individualisé. Les détails du projet et du suivi se retrouvent davantage dans le rapport social, qui, lui, est personnalisé. Au-delà des 4 modèles, la mention «recherche de crèche» peut être ajoutée à l'intitulé du projet, quand elle constitue un préalable nécessaire à la recherche d'emploi/formation.

L'intensité du suivi varie en fonction du projet, des besoins et de l'autonomie des personnes («les plus capables, on les aide moins, on sera plus souple»). «Avant, on ne voyait les étudiants que pour les résultats mais l'inspection a rappelé l'importance de l'évaluation trimestrielle. Alors ils viennent juste pour dire que tout va bien, ils n'ont rien à dire. Mais voir en entretien permet parfois d'ouvrir d'autres questions ou de détecter certains problèmes, c'est pas plus mal». Les PIIS sont revus annuellement, ou plus tôt si le projet change. Dans les deux cas, une décision repasse au BP et un autre PIIS est signé.

Il arrive que des sanctions soient prises sur base du PIIS, en cas d'abandon de formation, par exemple. Sans PIIS, le projet peut être redirigé vers une re-

cherche d'emploi ou faire aussi l'objet d'une sanction financière «si le BP juge que la personne n'est pas disposée à travailler».

Le PIIS est vu par les travailleurs sociaux comme un outil de contrôle pour les instances politiques, pas comme un outil apportant une plus-value dans leurs suivis. Il était donc peu investi par eux dans cette dimension d'accompagnement («le PIIS n'apporte rien de plus»).

La prise de décision en interne semble assez hiérarchisée. Les travailleurs sociaux peuvent argumenter et soutenir certains projets, «si la personne a un projet concret et qu'elle n'a jamais fait d'études», par exemple, mais c'est le BP qui décide : «la décision ne nous appartient pas». «Ils sont quand même assez ouverts aux différents projets mais ils attachent une grande importance à la disposition au travail. Si une personne est aidée depuis un an mais que ça n'avance pas, malgré les propositions de l'AS, ils deviennent plus durs. Ils sont ouverts au départ mais peuvent devenir intransigeants. Il ne faut pas jouer avec leurs pieds. Quelqu'un qui veut une aide financière et qui dit qu'il ne veut rien faire, qui n'a pas de projet, ça joue en sa défaveur au BP. Il faut qu'il y ait un projet, même si c'est peu déterminé, le but est quand même qu'il y ait une insertion». L'idée n'est pas que tous les bénéficiaires trouvent un emploi dans les 2 ans, mais qu'il y ait une progression dans le projet de chacun. «Il doit y avoir des objectifs professionnels (qui ne doivent pas forcément signifier une mise à l'emploi, même si ça reste l'objectif final), des objectifs doivent être atteints».

La philosophie des travailleurs sociaux se distingue quelque peu de celle de l'instance : «on serait plus dans le soutien et moins dans la répression des usagers. On travaillerait plus à la demande, moins dans l'obligation. On lâcherait un peu prise, même si l'aspect financier de l'aide faussera toujours la relation de confiance. Parfois on a l'impression d'être un peu comme Actiris, d'être derrière eux pour contrôler leur disposition au travail».

On notera également que l'obligation de trouver un job étudiant se trouve renforcée par une suspension de l'aide d'un mois d'office pendant l'été, sauf raisons exceptionnelles ou d'équité, devant être validées par une décision du BP. «Ca leur fait toujours une expérience de travail, de l'argent en plus. Cela les responsabilise et les prépare à la «vraie» recherche d'emploi». En cas d'échecs à répétition dans les études, le BP peut décider de supprimer l'aide.

3.1.5 Etude de cas 5 : Un PIIS à deux vitesses

Dans un autre CPAS d'une grande ville, l'usage du PIIS est dédoublé. Il se partage en deux grandes catégories, qui répondent à des logiques distinctes : le PIIS général au SSG et les PIIS spécifiques (études, formation, recherche d'emploi) au SISP.

Environ 1000 RI[12] sont octroyés et répartis entre 24 AS de première ligne, qui ont chacun environ 70 dossiers en charge. Chaque AS du SSG est responsable d'un secteur géographique déterminé, l'usager est orienté en fonction. L'AS effectue l'enquête sociale, instruit la demande de RI et fait une proposition au conseil. Des raisons d'équité ou de santé peuvent être invoquées à ce stade, à l'appréciation de l'AS et sur décision du conseil, sans que des lignes directrices ne soient clairement énoncées en la matière. Les dossiers passent minimum deux fois par an au conseil, auquel sont présents la responsable du SSG et un AS ou un chef d'équipe d'un service quelconque, qui varie selon un tour de rôle. Une fois le RI octroyé, l'AS est tenu d'établir un PIIS général dans les 3 mois avec les 18-25 et les personnes sans abri. En parallèle, la deuxième ligne reçoit le rapport social de l'AS, convoque l'ayant droit et la guidance peut commencer. Une cellule accueil effectue un autre tri à ce niveau (équité/santé, SISP ou SIS).

En deuxième ligne, une cellule spécifique traite des dossiers des 18-25 et met en oeuvre 3 types de PIIS spécifiques : PIIS «études de plein exercice», PIIS «formation», PIIS «menant dans une période déterminée à un contrat de travail». Ceux qui ne savent pas vers où s'orienter peuvent au préalable passer par une phase de BOP[13], de 6 mois maximum, qui dispose d'outils spécifiques pour la détermination de projet. Non contrainte par la loi, la guidance des plus de 25 ans travaille moins avec le PIIS, c'est au cas par cas. Cela reste à la discrétion des AI. «Certains le font automatiquement, pour ne pas que ce soit à la tête du client, d'autres l'utilisent avec certains usagers, à qui il faut mettre un peu de pression, rappeler les obligations». Quoiqu'il en soit, pour qu'un PIIS spécifique puisse être établi, un général doit préalablement avoir été signé avec l'AS de 1e ligne.

La personne est donc suivie dans un double circuit, en parallèle dans le SSG et en deuxième ligne. Des réunions tripartites ont parfois lieu mais rarement, en cas de problème. Les personnes qui aboutissent à un contrat art.60 sortent du DIS et donc du PIIS. Elles sont considérées comme faisant partie du personnel, mais restent suivies par le pôle emploi du SISP.

12 Dont 3/4 environ sont suivis en deuxième ligne par le SIS ou le SISP.
13 Bilan d'Orientation Professionnelle

Les dossiers existent en version papier et en version électronique. Une plate-forme électronique permet à tous les TS d'accéder aux dernières modifications.

En ce qui concerne les contenus, le PIIS général porte sur le suivi social et, comme son nom l'indique, se veut assez global. Il reprend des objectifs portant sur tous les aspects traités en 1e ligne, c'est-à-dire ce qui ne concerne pas directement l'ISP (logement, budget, santé, sécurité sociale, famille, etc.). Il stipule le type de guidance dont la personne bénéficie en 2e ligne, et mentionne l'obligation de collaborer avec le SISP. Sa durée équivaut à la durée de l'aide. Les PIIS spécifiques se déclinent en 3 modèles (études, formation, emploi). Leurs contenus sont beaucoup plus précis et individualisés. Le PIIS études s'étend sur la durée du cursus accepté par le conseil. Si la nature du projet change, un autre PIIS spécifique est rédigé. Si les engagements du CPAS sont énoncés de manière assez générique, des séances d'information collectives obligatoires sont organisées pour exposer aux ayants droit leurs droits et obligations. Certaines démarches (ex : fréquentation des cours de langue, recherche de crèche, etc.) ne font pas l'objet d'un contrat PIIS et sont simplement imposées à l'ayant droit, qui doit en fournir les preuves.

L'évaluation trimestrielle n'est plus réalisée avec les PIIS généraux, car elle fait double emploi avec le rapport d'évaluation rédigé en vue de la révision par le conseil de la prolongation de l'aide. Contrairement à l'évaluation du PIIS, ces rapports de suivi ne sont pas contre-signés par l'usager, qui est simplement informé. En revanche, la procédure d'évaluation et le contreseing par l'usager sont respectés dans le cas des PIIS spécifiques. Les sanctions sont rares[14], «le PIIS ne doit pas être utilisé comme moyen de sanction». Dans le cadre du PIIS, elles sont envisagées «quand il n'y a pas de collaboration avec l'AI». A la mise en demeure, la personne a l'occasion de se justifier. La première sanction consiste en une suspension du RI pendant un mois. En cas de récidive, la durée s'allonge et ça peut aller jusqu'au retrait. Notons que l'usager est protégé du retrait immédiat par une procédure de mise en demeure que CPAS observe dans tous les cas, même sans PIIS. «Mais c'est plus équitable de faire via le PIIS, car la personne est informée de ses droits et devoirs, elle connaît sa marge de manoeuvre, ça responsabilise».

L'usage se révèle très différent entre le PIIS général et les PIIS spécifiques. Le général est vu avant tout comme une formalité administrative, que les AS ont parfois tendance à oublier. «Il ne sert qu'à donner le taux isolé ou à obtenir la récupération, et à rendre les autres PIIS légaux». C'est pourquoi son emploi a été réduit, pour ainsi dire, au public-cible légal. Il offre néanmoins la possibilité

14 Estimées à 0,01% des cas.

pour le TS de s'y référer en cas de difficulté de collaboration, comme moyen de pression. Il n'est dès lors plus utilisé comme outil d'évaluation du suivi, et la procédure d'évaluation trimestrielle est vécue comme superflue. C'est le PIIS spécifique qui sert réellement d'outil dans l'accompagnement, «qui donne vraiment l'élan au suivi».

Avec le public jeune, étudiant et ISP, le PIIS est globalement bien intégré dans les pratiques. «C'est un outil essentiel, il me sert de base dans mon travail. C'est la moindre des choses d'informer sur ce qu'on attend, sur ce qu'on va faire. C'est important que ce soit consigné et contractualisé, ça responsabilise, ça rappelle le contrat et ça protège la personne en cas de problème avec le CPAS».

La contractualisation de l'aide, l'engagement réciproque des deux parties, paraît assez centrale dans l'éthique professionnelle des personnes rencontrées, qui nuancent cependant cette notion vis-à-vis de la frange la plus désocialisée de leur public. L'objectif in fine de tous les suivis est «de faire évoluer la situation positivement, pour que la personne s'émancipe, trouve son propre parcours, puisse devenir un citoyen à part entière, autonome, et non plus uniquement un citoyen aidé».

En matière d'études, le CPAS encourage les projets d'études «qui tiennent la route», par rapport aux capacités, au projet et au parcours de la personne. «Le but n'est pas de les envoyer travailler à 18 ans avec le diplôme qu'ils ont, on essaye d'aller plus loin». L'étudiant n'est pas tenu par une obligation de réussite et ne sera pas sanctionné en cas d'échec. «Il doit fournir tous les efforts nécessaires pour réussir projet d'étude, mais même s'il n'a pas fourni tous les efforts, on ne va pas l'empêcher d'office de recommencer, il y a une logique humaine, du bon sens là dedans».

3.2 Critères de différenciation

On l'aura compris à la lecture des cinq « cas d'études » présentés, chaque CPAS met en œuvre le PIIS de manière particulière et singulière. Il serait difficile de trouver deux CPAS sur 589 qui appliquent le PIIS de manière rigoureusement identitique. Malgré le fait que tous les CPAS se réfèrent au même cadre législatif et que, de manière croissante, des standards communs sont imposés ou proposés, tant au niveau fédéral que régional, à travers la diffusion des circulaires, des outils méthologiques et informatiques, de la jurisprudence, du rôle de l'inspection effectuée par le SPP Intégration sociale, de l'échange des pra-

tiques…, l'autonomie constitutive des CPAS conduit à une diversité des pratiques et des usages du PIIS.

Les principaux critères de différenciation tiennent (1) au degré d'investissement de l'outil PIIS, (2) aux publics cibles concernés et visés par le PIIS, (3) aux formes et contenus des PIIS, (4) aux domaines sur lesquels les PIIS portent, (5) aux finalités atttribués aux PIIS, (6) au timing de sa mise en œuvre dans le parcours de l'usager et (7) au degré de négociation ou d'imposition avec lequel le PIIS est mis en œuvre avec l'usager.

3.2.1 Le degré d'investissement

BSi certains CPAS, ou certains services, l'ont totalement intégré à leurs pratiques courantes, comme **instrument méthodologique** à part entière dans le travail social, d'autres n'y voient rien d'autre qu'une **formalité administrative** à remplir en vue du recouvrement du financement fédéral. La dimension méthodologique du PIIS est donc exploitée de manière variable.

3.2.2 Les publics-cibles

Les publics-cibles du PIIS varient eux aussi fortement. Certains CPAS s'en tiennent aux obligations légales, tandis que d'autres généralisent la signature du PIIS à l'ensemble de leurs usagers. Entre les deux, les pratiques oscillent entre **catégorisation** et **individualisation** : certains étendent le PIIS à l'une ou l'autre «catégorie» d'usagers (ex : SDF, usagers en formation qualifiante,...), d'autres le réservent «au cas par cas» : selon le feeling de l'AS, aux suivis «récalcitrants», lorsque la collaboration est plus difficile, ou *«quand on sent que c'est utile à la personne»*. Les «catégories» (et parfois l'organisation des services correspondante) s'établissent soit en fonction du profil des ayants-droit (ex : SDF, âge,...), soit en fonction de la nature du projet, et donc plutôt selon un critère d' «employabilité», entendu comme le degré d'éloignement par rapport au marché de l'emploi «classique» (remobilisation sociale, recherche d'emploi, études,...).

3.2.3 Les formes et contenus

Les exemples de PIIS collectés laissent entrevoir des différences dans la forme et les contenus. Ceux des PIIS étudiants sont généralement assez **standardisés et pré-définis**, tandis que les PIIS «généraux» ou «insertion sociale» restent plus ouverts et laissent davantage de place à une **personnalisation** des objectifs. Certains PIIS sont **très précis**, au plus près du parcours de la personne,

d'autres restent **plus évasifs** et distants. Les engagements du CPAS sont eux aussi plus ou moins détaillés selon les modèles. Certains contrats se déclinent en une série d'articles, d'autres optent pour une présentation moins austère.

Via l'enquête en ligne, 106 modèles de PIIS en néerlandais et 70 modèles de PIIS en français ont été recueillis. Plusieurs modèles et variantes de PIIS ont été rencontrés. Beaucoup de CPAS se basent sur ceux développés par les fédérations régionales : PIIS général, PIIS études, PIIS formation et PIIS emploi (UVCW, 2002; VVSG, 2010). Mais de nombreux CPAS ont développé et adapté leurs propres modèles : PIIS activation sociale ou insertion sociale, PIIS logement, PIIS article 60, PIIS formation par le travail,...

3.2.4 Les domaines

Les contenus et les objets du PIIS peuvent porter sur des **domaines divers.** Certains PIIS ont vocation à encadrer seulement certaines dimensions de la vie de l'usager, **limitées** à ce qui a directement trait à ses démarches d'études ou d'insertion socio-professionnelle. D'autres au contraire se veulent beaucoup **plus larges**, voire totalisants, et couvrent parfois des aspects de la sphère privée, voire intime («se lever le matin, conduire ses enfants à l'école, se laver le matin,...»). Certains CPAS ne contractualisent que l'ISP au sens strict, alors que d'autres établissent aussi un **PIIS en remobilisation sociale/activation sociale,** le cas échéant **avec les publics dispensés pour raisons de santé ou d'équité** (sur le suivi d'une thérapie par exemple).

3.2.5 Entre accompagnement et contrôle

La vocation de l'outil oscille entre accompagnement et contrôle. Si tous prennent la forme d'un contrat signé par les différentes parties (usager, TS, mandataires et parfois tiers), ce contrat a une valeur et des conséquences différentes selon que l'accent soit mis sur sa **dimension «symbolique et pédagogique»** ou sur **sa dimension contractuelle au sens littéral et juridique du terme**. Dans le premier cas, les engagements réciproques sont plutôt d'ordre moral, comme dans un «pacte», et la sanction liée à leur non-respect reste la plupart du temps virtuelle, réservée aux cas «limites» de fraude avérée. Dans le second cas, la sanction s'actualise beaucoup plus systématiquement.

3.2.6 Le timing

Certains CPAS font de la signature du contrat un **préalable et une véritable condition à l'octroi de l'aide**. D'autres au contraire le **détachent complètement des conditions d'octroi** et laissent l'entièreté de sa mise en oeuvre à l'usage des travailleurs sociaux dans le suivi. Dans ce cas, la décision du conseil mentionnera l'obligation de rédiger un PIIS sans se prononcer a priori sur son contenu *(«on est tenus à la démarche du PIIS, pas à son contenu»)*. Concernant les délais, en fonction de ces différentes utilisations du PIIS, certains trouvent les 3 mois prévus pour la définition du projet trop courts *(«on n'a pas le temps de connaître la personne»),* alors que d'autres l'établissent au premier rendez-vous.

3.2.7 L'espace de négociation

En fonction des CPAS, la démarche du PIIS est présentée de manière variable aux usagers. Certains insistent sur la **démarche de négociation**, sur la discussion avec le bénéficiaire et sur la co-construction des contenus («on part de la demande, du besoin»). D'autres le présentent davantage comme une **série de conditions à respecter** pour obtenir/conserver l'aide. La marge de manoeuvre laissée à l'ayant-droit est donc très variable, tout comme **la place donnée aux tiers** dans cette négociation *(«on part de la contrainte : il y a des obligations à respecter, que mettre en place pour y arriver ?»).*

3.3 Les différentes fonctions et usages du PIIS

Au travers des pratiques et des discours des acteurs des CPAS, il apparaît que le PIIS remplit potentiellement plusieurs fonctions, qui peuvent se combiner, ou pas, au sein d'un même usage et qui peuvent s'articuler, ou pas, à d'autres outils et procédures :

3.3.1 Administrative et subsidiation

Certains PIIS donnent accès à un subside fédéral majoré pour le CPAS ou à un meilleur taux pour l'usager. Cette fonction correspond plutôt à un but de système, sans plus-value au niveau du travail social.

« Il y a des travailleurs sociaux, et je peux en partie les comprendre, qui ont des problèmes avec la masse d'administration qu'il y a déjà. Qui ont du mal avec ça, et qui ont des résis-

tances face à ça, parce qu'ils trouvent que 'ça ne fait pas vraiment partie du travail social'. Des travailleurs sociaux qui vont encore une fois considérer ce contrat, ce contrat formel, comme une mission administrative supplémentaire qui encore une fois, d'après eux, ne va faire qu'augmenter la distance avec les clients.» (Un chef de service)

"Ce côté formel, 'parce qu'il faut bien', c'est quand même très présent. Parce qu'ici je m'aperçois, des dossiers comme ça, et en particulier chez les étudiants, où en fait tout roule, qui sont en train d'étudier, qui viennent régulièrement ici pour bavarder, genre 'voilà comment ça se passe', heu, qui viennent aussi dire 'voilà mes résultats et j'ai tel travail de vacances et hop ils retournent à l'école', c'est du pur formalisme, on remplit le document et en effet on l'oublie souvent, jusqu'à ce que l'administration dise 'dites donc'. Alors je ne pense pas non plus que ça apporte grand-chose à ce moment-là. » (Un chef de service)

3.3.2 Légitimation

Certains acteurs ont mentionné la fonction de légitimation que peut remplir le PIIS comme moyen de « justification » des dépenses des CPAS vis-à-vis du contribuable et des représentants politiques. Dans ce cas, le PIIS permet d' "ouvrir la boite noire des CPAS".

"En soi, il n'y a pas de consensus en faveur du travail communautaire. Mais quand on a des choses concrètes qu'on peut rendre visibles ou un travail communautaire individuel et qu'on peut le rendre visible. Qu'on ne gaspille pas d'argent en réunions. Alors oui, il y a un consensus. » (Un chef de service)

3.3.3 Evaluation de l'action du CPAS

Cette fonction paraît plutôt secondaire voire minoritaire. La loi impose en principe un rapport annuel à soumettre au CAS, mais aucun des CPAS visité ne le met en oeuvre. Les acteurs évoquent à cet égard la difficulté qu'ils rencontrent dans le monitoring et les suivis longitudinaux, vu le caractère «volatile» de leur public et le manque de précision quant aux modalités de ce rapport (par exemple : compte-t-on les usagers ou les PIIS ?).

« On a eu une inspection dans des dossiers il y a deux mois. On se rend compte qu'on n'arrive pas à faire les évaluations trimestrielles. On voit régulièrement les usagers qui ont un PIIS, mais les travailleurs sociaux ne pensent pas toujours à formaliser ce moment, et c'est ça le problème. Ce n'est pas que ces contacts et cet accompagnement n'existent pas, le problème c'est qu'on n'en garde pas une trace objective. Avec l'inspectrice du SPP IS, on a eu une discussion de fond là-dessus et on s'est mis à chercher des solutions pragmatiques.» (Un chef de service)

3.3.4 Evaluation de l'action des travailleurs sociaux

Pour certains, le PIIS a une fonction de visibilisation et de contrôle du travail des équipes sociales vis-à-vis des responsables de service, des instances politiques et de l'inspection : le PIIS objective et visibilise les démarches effectuées par les travailleurs sociaux.

"Les membres du comité n'ont peut-être pas toujours une vue très claire de quelles sont les tâches et les rôles d'un travailleur social. Alors un PIIS, c'est du concret. Pour certains, on arrive peut-être aussi à revenir de cette image 'soft' du travailleur social. Quand on lit dans un PIIS que 'le but c'est que vous alliez suivre une formation au VDAB, que vous vous présentiez tel jour, que cette formation, vous y soyez toujours présent sauf si vous avez une raison valable d'être absent', alors on voit quand même que 'oui, bon, ce n'est pas si soft'.» (Directeur)

3.3.5 Objectivation

Le PIIS fournit un support dans la prise de décision et les arbitrages par les conseils et comités. Cuypers en Torfs (2011) soulignent à cet égard l'importance de la procédure de "cristallisation" des accords donnant aux contractants une base juridique claire. Dans cette perspective, le PIIS peut constituer "un instrument de promotion de transparence" (Cuypers & Torfs, 2011, p. 766)

"Je me souviens, récemment d'ailleurs, la semaine dernière, où le comité devait prendre une décision dans un cas individuel. Il y avait discussion dans un dossier pour savoir si le bénéficiaire était ou non fautif dans la situation, si c'était une question de ne pas vouloir ou de ne pas pouvoir. Sur base du rapport, ce n'était pas si clair que ça. Surtout pour les membres du comité. Mais c'était quand même une proposition positive, donc de donner le RIS, parce que le travailleur social demandait 'j'ai besoin de temps pour comprendre clairement qui est ce bénéficiaire'. Et alors la décision du comité, c'était que bon, il avait 25 ans, d'accord, mais avec un PIIS. Donc dans ce cas, ils étaient convaincus que si on signait un PIIS pour dire comment on fait les choses concrètement, que c'est vraiment respecté et suivi, donc là le fait de signer un PIIS a certainement aidé à faire passer une décision.» (Un chef de service)

"Pour moi c'est important qu'à côté de tous les articles formels qu'il doit contenir, qu'il y ait aussi très clairement l'objectif qu'on veut poursuivre. Pour moi ça doit être concret. Il faut écrire ce qu'on veut obtenir. Et en fait, ça n'est pas très différent de ce qu'on faisait avant dans nos accompagnements. On écrit simplement en toutes lettres ce qui avant était fait de toute façon, mais qui n'était pas écrit. Mais pour moi, le fait de tout écrire, ça rend quand même les choses très importantes.» (Un chef de service).

" Je suis vraiment convaincu que ça aide parce qu'on va préciser et affiner des choses par écrit. Ça fait que par la suite les choses sont vérifiables. Quelles étaient les règles, quels étaient les buts et les règles qui étaient définis.» (Un chef de service).

"Je pense qu'on utilise surtout le PIIS quand le rapport n'offre pas assez de matière ou d'information pour se faire en fait une image correcte d'un bénéficiaire. Dans ce cas, un PIIS peut quand même donner quelques infos complémentaires. Et on l'utilise alors surtout dans les cas où une sanction est proposée parce qu'un bénéficiaire n'a pas respecté les règles du PIIS. A ce moment-là, la direction du service, moi-même et un juriste, on regarde quand même un peu plus loin dans ce PIIS : quelles étaient les règles, est-ce que ce sont des règles réalisables pour le bénéficiaire ? Parce qu'on vérifie alors aussi si le CPAS lui-même a peut-être une part de responsabilité dans le fait que quelque chose n'a pas fonctionné.» (Un chef de service).

3.3.6 Protection de l'usager

Certains travailleurs sociaux voient dans le PIIS une garantie pour l'usager contre l'arbitraire et les revirements des instances politiques. Il lui garantit son RI pendant toute la durée du contrat, tant qu'il respecte ses obligations.

"Un avantage c'est que les choses sont claires, que les règles sont claires, que personne ne peut douter de la façon dont ces règles ont été établies. Ça arrive souvent : les discussions du genre 'ce n'était pas ce qui était convenu'. Je pense que ça marche dans les deux sens.» (Chef de service).

"Nous on ne sanctionne presque jamais. Et avant qu'il y ait sanction, je demande en général, 'signez quand même un PIIS'. Pourquoi ? Parce qu'alors je suis certain encore une fois, ce que j'ai souvent entendu avant, que le travailleur social a convenu très clairement avec le bénéficiaire 'voilà ce que vous devez faire et voilà ce que nous faisons.» (Un chef de service).

3.3.7 Exclusion

Dans certains cas, et avec des philosophies et des pratiques parfois très différentes d'un CPAS à l'autre,le PIIS sert de base "légale" pour sanctionner.

"L'inconvénient d'un PIIS, c'est je crois que c'est perçu comme quelque chose de très formel. Que ça paraît un peu menaçant pour un bénéficiaire, qu'il y ait soudain un truc écrit et imprimé, qu'il n'y a peut-être pas quand on se contente de le dire, que ça peut peut-être donner un autre sentiment, moins de confiance peut-être.» (Un chef de service).

"Pour les 25 ans on est obligé de signer ce PIIS. Donc automatiquement on impose des conditions à l'aide sociale, alors que pour certaines personnes ce n'est pas réalisable de les respecter. Oui, on peut invoquer ses raisons d'équité pour ne pas le faire, mais ça reste une minorité. On insiste beaucoup sur le fait de signer ce PIIS et en faisant ça, on relie l'aide sociale inconditionnelle à des conditions et pour certaines personnes ça ne va pas marcher. Il y a des gens qui sont méfiants à l'avance pour s'adresser à l'aide sociale, et en plus il faut leur faire signer un contrat. Ce n'est pas du tout si évident que ça.» (Un travailleur social)

3.3.8 Accompagnement

Le PIIS permet de structurer les démarches en objectifs sur mesure pour l'usager. Il a alors une fonction fonction méthodologique de structuration du suivi : le PIIS, sa négociation et ses évaluations, imposent des «temps d'arrêt» dans le suivi et font office de réel support dans le travail social et l'accompagnement.

"Un avantage du PIIS je trouve c'est que pour les gens qui ont un PIIS on va quand même collaborer un peu plus intensivement avec le bénéficiaire. Ce qui ne peut que bénéficier à l'accompagnement. Quand je rédige un PIIS, ça me fait quand même réfléchir à certains domaines de vie auxquels sinon je n'aurais peut-être pas réfléchi. Ces domaines de vie sont tous inclus dans ce contrat. Et ça, je trouve quand même que c'est un plus.» (Un travailleur social)

3.3.9 Information

Le PIIS permet à l'usager de s'engager en connaissance de cause, de savoir «dans quel jeu il joue», de clarifier ce qu'on attend de lui et ce qu'il peut attendre du CPAS.

Ce que je trouve positif dans un PIIS, c'est cette clarté. En fait il faudrait, c'est pour ça que tout à l'heure je disais qu'au début de l'accompagnement, je trouve quand même que c'est un départ clair qui manque quand même parfois dans d'autres dossiers. Grâce à ce PIIS on énumère quand même 'qu'est-ce que vous allez faire maintenant, qu'est-ce que vous pouvez attendre de nous, qu'est-ce que nous on peut attendre de vous'. » (Un travailleur social)

"Le PIIS met un accent sur les missions qui est quand même toujours présent dans l'aide sociale : quels sont les objectifs, c'est quoi ? Qu'il y ait une concertation claire à ce propos. Quel est le chemin qu'on peut prendre pour les atteindre, qu'est-ce qu'on choisit, quels sont les moments importants où on peut s'arrêter un peu et évaluer ? Oui, le PIIS peut faire ça, c'est vraiment ça.» (Un chef de service)

3.3.10 Cadrage

Dans les suivis où la collaboration est difficile, le PIIS peut aider le travailleur social à re-situer le cadre et les obligations, à "poser des exigences claires".

"J'en ai aussi déjà eu quelques-uns qui étaient quand même étonnés, 'ah je dois signer un contrat pour un RIS ? Mais j'y ai droit, non, je le reçois quand même ?' Ça aussi j'ai déjà eu quelques fois. Mais quand tu n'as jamais entendu parler de ça, alors tu te dis 'je peux simplement recevoir un RIS', mais ils étaient étonnés de devoir signer un contrat.» (Un travailleur social)

"Avant à l'école sociale ils disaient toujours qu'on ne peut pas relier de conditions à l'aide sociale. Mais depuis lors j'ai vu ici dans la pratique que c'est quand même souvent nécessaire. Je peux encore adhérer à ce principe en théorie, mais dans la pratique c'est souvent pas comme ça que ça marche, et l'aide sociale doit vraiment être liée à des conditions, et il faut encadrer les bénéficiaires. » (Un président)

"Le bénéficiaire dans ce dossier est quelqu'un qui dans le passé n'a respecté aucune règle, mais qui montre quand même de nouveau sa bonne volonté. Il a un fils de neuf ans qu'il ne voit pas, mais qu'il aimerait revoir. Pour ça il doit avoir un logement, il doit avoir un travail, et maintenant il veut tout faire pour ça. Nous on l'a suivi là-dedans en disant, 'on veut créer avec vous des conditions pour pouvoir obtenir ça, mais on attend quand même de vous que vous alliez chercher votre logement, que vous payiez chaque mois votre loyer, que vous alliez ponctuellement au boulot, etc.' Donc quand même toute une série d'attentes en échange, dans l'idée de 'voilà, on vous offre cette chance, mais vous allez quand même devoir la saisir. » (Un président)

Ces diverses fonctions peuvent être remplies en tout ou en partie par le PIIS, mais certaines se trouvent parfois complétées par d'autres outils développés en interne. Ex : séances d'information collectives obligatoires (fonction d'information) ; «fiche de suivi», «plan d'accompagnement» (fonction méthodologique) ; rapport social (fonction d'objectivation) ; etc..

En fonction des «usages», ou des «attitudes» vis-à-vis du PIIS (contrat, outil d'accompagnement ou formalité), l'une ou l'autre fonction est mise en avant.

Le **« PIIS contrat »** vise à fixer et clarifier les droits et obligations, dans une fonction d'information. Il est aussi vu comme un outil de pression, dans les cas où la collaboration est difficile, mais il peut également dans une certaine mesure protéger l'usager contre les sanctions du CPAS.

Le **« PIIS outil d'accompagnement »** permet, selon les répondants de l'enquête, un meilleur suivi par le travailleur social et une plus grande implication des usagers dans la recherche de solutions. *«Le PIIS est un moyen de travailler ensemble au développement des talents de l'usager afin qu'il s'investisse dans la société».* Il permet aussi de chercher des voies alternatives à celle, classique, de la recherche d'emploi.

Quant au **« PIIS formalité »**, il est imposé aux travailleurs sociaux qui disent manquer de temps pour le suivi. Ce PIIS n'apporte *«aucune plus-value pour l'accompagnement»,* à cause de son caractère obligatoire. Il ne sert qu'à récupérer le subside fédéral.

3.4 Facteurs de différenciation des usages entre CPAS

Cette diversité des usages du PIIS renvoit aux conditions particulières, internes et de contexte, de chaque CPAS. Plusieurs **facteurs** viennent influencer les pratiques relatives au PIIS. Ces facteurs sont d'ordre philosophique, institutionnel et organisationnel.

3.4.1 Les divergences philosophiques, politiques et normatives

Dans le discours des acteurs, le principe de l'activation est peu remis en question – même si tous n'en partagent pas la même définition. Tous insistent sur l'importance de l'accompagnement vers l'autonomie et l'insertion sociale et/ou professionnelle des usagers. Le temps du CPAS considéré comme «bancontact du pauvre» semble donc bien révolu. Il ne suffit pas d'octroyer une aide financière aux personnes dans le besoin – même si celle-ci est indispensable souvent et est considée comme une condition de base -, mais il s'agit également de les acoompagner dans un parcours vers l'autonomie et l'intégration social et, si possile, professionnelle. Cependant, derrière cette relative convergence, plusieurs acteurs mettent en balance le principe d'activation avec une série de caractéristiques typiques à la situation des CPAS. Certains évoquent premièrement la fonction du CPAS comme «dernier filet», comme «ultime rempart» contre l'exclusion. Certains rappellent également la spécificité du public des CPAS et la présence d'un public «incompressible», «non insérable», trop éloigné du marché de l'emploi. Beaucoup mettent par ailleurs l'accent sur le manque de «portes de sortie» : le marché de l'emploi, mais aussi l'offre de formations (qualifiantes, d'alphabétisation, de garde d'enfants, etc.), offrent, selon

les contextes locaux, parfois peu d'opportunités réelles aux publics qui s' «activent».

Au niveau de l'insertion sociale, si certains CPAS déploient un large panel d'activités (grâce à d'autres sources de financement (Fonds social européens, financements régionaux, politique communale,...) et aux possibilités de partenariats, d'autres ne disposent pas de ces «débouchés» pour les publics les plus désocialisés. De nombreux acteurs rappellent enfin le manque de moyens (financiers, humains et parfois infrastructurels) pour assurer un accompagnement optimal. Les charges de travail, mesurées en nombre d'usagers par travailleur social, mais en fonction également des spécifcités des publics et des contextes locaux, sont extrèmement contrastées.

Malgré cette relative convergence sur le principe d'activation, on observe aussi des divergences entre des acteurs qui mettent un focus sur les droits et ceux qui le placent davantage sur les devoirs des ayants-droits. Les pratiques et les discours oscillent entre ces deux pôles. Dans le premier cas, les acteurs ont tendance à s'opposer à toute forme de contractualisation du revenu de survie, qu'ils considèrent comme inconditionnellement dû à toute personne dont l'état de besoin a été avéré et objectivé par l'enquête sociale. Les CPAS qui travaillent plutôt dans cette optique ont aussi tendance à mettre en oeuvre leurs dispositifs d'insertion sur une base volontaire, non contraignante, en travaillant sur la demande et les envies de la personne. Dans l'autre cas, on considère qu'en échange de ce revenu, l'usager est tenu à une série d'obligations légitimes et qu'en cas de non respect de ces conditions, le RI peut lui être retiré. La notion de contrainte et d'obligation est dès lors plus présente dans les dispositifs d'insertion et la mise en œuvre du PIIS.

Un point crucial concerne la **disposition au travail**. Cette notion fait elle aussi l'objet d'interprétations divergentes, qui oscillent entre une vision stricte et une vision élargie et se traduisent par des exigences variables d'un CPAS à l'autre, notamment en matière de «preuve». La vision que l'on qualifiera de «stricte» renvoie directement au marché du travail. Ici, c'est in fine l'insertion socio-professionnelle via l'emploi «classique» qui est visée.

D'autres entretiennent une conception «élargie» de la notion de «disposition au travail» et d'activation, qui est alors davantage associée à une insertion sociale au sens large, à une participation à la société, qui peut prendre des formes plus variées que la recherche d'un emploi. Au-delà de ces perceptions éthiques, philosophiques et politique, les exigences en matière de preuve de cette disposition au travail diffèrent d'un CPAS à l'autre, mais aussi d'un service et d'un groupe-

cible à l'autre. Si certains se satisferont d'une inscription comme demandeur d'emploi au VDAB/Forem/Actiris, d'autres exigeront un nombre minimum de recherches d'emploi par semaine ou des attestations de participation aux formations, etc.. Mais généralement, cette exigence de «disposition au travail» s'apparente à une «injonction à la collaboration». Au-delà d'une disposition au travail, c'est surtout de «bonne foi» dont l'usager doit faire preuve.

Ces différentes «philosophies» se traduisent aussi dans la politique et les pratiques en matière de dispense pour motifs d'équité.

Là où le PIIS s'inscrit plutôt dans une philosophie d'accompagnement, les dispenses de la disposition au travail ne s'opposent pas forcément à l'établissement d'un PIIS et ce PIIS peut dès lors être établi autour d'éléments de santé, de suivi psychologique, etc.. En revanche, là où le PIIS se veut plus «coercitif», et directement lié à la condition de disposition au travail au sens strict, la dispense pour motifs d'équité s'appliquera également au PIIS, qui ne sera dès lors pas établi avec les usagers « dispensés pour raisons d'équité (ou de santé) ». Dans un cas comme dans l'autre, les «motifs d'équité» font l'objet d'appréciations diverses. Certains CPAS établissent des lignes directrices en la matière tandis que d'autres soulignent le caractère non généralisable de ces critères, qui doivent par définition s'évaluer au cas par cas. Dès lors, d'un CPAS à l'autre, une même situation (ex : une mère seule avec des enfants en bas âge) fera l'objet d'un traitement différent. Pour certains, cette situation justifie une dispense pour raisons d'équité. Pour d'autres pas. Pour d'autres encore, la dispense se justifie, mais un PIIS sera néanmoins établi avec pour objectif la recherche de solutions de garde pour les enfants afin de rendre possible la disponibilité sur le marché du travail. Il faut relever que l'appréciation des motifs d'équité tient également souvent compte des variables contextuelles. En l'absence d'opportunités dans l'environnement (par exemple l'absence de place de crêche dans la commune ou dans les communes proches), le travailleur social peut en venir à proposer une dispense pour motifs d'équité.

Si, de manière transversale, la **notion d'équité** (inter et intra-CPAS) apparaît centrale dans les préoccupations et l'éthique professionnelle des acteurs, on observe différentes manières de la gérer et de la garantir dans les organisations. Certains optent pour des garanties formelles et procédurales (lignes directrices validées par le CAS, procédures de sanction volontairement alourdies, généralisation du PIIS, ...), tandis que d'autres s'y emploient à travers des modalités relevant davantage de l'éthique personnelle, des principes, voire de la morale (expertise du TS, relation personnalisée aux usagers, «âme et conscience» des mandataires, ...). Entre les deux, d'autres encore misent sur des garanties

d'ordre plus délibératif, fondées sur l'interdisciplinarité, la mise en débat, la discussion en équipe, la confrontation des points de vue ou encore la supervision ou l'intervision.

3.4.2 L'importance des aspects institutionnels et organisationnels

3.4.2.1 L'offre de services et les modalités d'organisation des parcours

Il existe des différences importantes entre CPAS du point de vue de l'**offre des services** qui peuvent être proposés aux usagers et des **modalités d'organisation des parcours**. Si tous les CPAS disposent d'un service social général, conformément au prescrit légal, l'immense majorité des CPAS disposent également, fut-ce de manière embryonnaire (parfois réduit à un mi-temps), d'un service ISP et de la possibilité de proposer à certains usagers un emploi article 60. L'offre de «débouchés» en matière d'activation sociale et d'ISP est pour le moins contrastée.

De manière croissante ces dernières années, à la faveur de financements fédéraux, régionaux, européens (pré-trajets FSE) ou de la politique communale, les CPAS développent également une **offre d'«activation sociale» plus ou moins importante** - sous des vocables différents («inclusion sociale», «participation citoyenne», «remobilisation sociale»,...). L'offre de services est également fonction des ressources du réseau local et des partenariats établis par les CPAS avec d'autres opérateurs (en matière d'alphabétisation, de formation, d'ISP, d'activités de participation sociale) et, pour les petits CPAS ruraux, l'existence au non d'une association « chapitre 12 » entre CPAS.

Autrement dit, on est passé progressivement et de manière contrastée, en fonction de la taille du CPAS, de son contexte local et des dynamiques politiques et organisationnelles locales :

1) d'un **CPAS assurant « un service de base »** : octroi d'aides financières (RIS, équivalents, aides sociales ponctuelles), avec un suivi plus ou moins régulier par l'AS de référence ;

2) à des **CPAS proposant/imposant pour une partie des usagers le suivi d'un parcours ISP** pouvant conduire, pour une partie d'entre eux, à la mise à l'emploi – éventuellement via un article 60. Selon les tailles et les développements organisationnels des CPAS (présence ou non d'une offre d'«orientation et détermination de projet», de formation, de «tables emploi, etc..), cet accompagnement ISP peut lui-même être plus ou moins

sommaire ou au contraire complet. Il peut être peu différencié (un suivi global) ou au contraire fortement spécialisé (en plusieurs modules et étapes). La catégorisation des publics (détermination de ceux qui peuvent être orientés en ISP et ceux qui ne le sont pas) est fonction de l'application des critères d'équité et de santé – avec des critères et des pratiques spécifiques d'un CPAS à l'autre (présence ou non de lignes directrices, sensibilité du corps social et du corps politique local), mais pas uniquement. Tous les usagers non dispensés ne font pas nécessairement l'objet d'un accompagnement ISP. L'appréciation de « employabilité » des usagers est ici aussi un critère d'orientation prépondérant, donant régulièrement lieu à des divergences entre les travailleurs sociaux de première et de seconde ligne.

3) à des **CPAS qui ont développé à la fois une approche et une offre « holistique », « à 360 degré », couvrant idéalement tous les usagers** (ceux en grande détresse sociale comme ceux prêts à l'emploi) et les différentes dimensions de leurs insertion sociale et professionnelle. Cette offre et cette approche pouvant elles-mêmes être organisées de manière plus ou moins spécialisée et segmentée ou de manière plus intégrée.

Au-delà de la variété dans l'offre de services, le **parcours des usagers** s'organise donc de manière variable. Le degré de systématicité, de spécialisation des parcours varie, semble-t-il, surtout en fonction de la taille des CPAS et des effectifs disponibles.

Ainsi, dans certains gros CPAS, on observe des **organisations très séquencées et linéaires**, où l'usager, au fil de ses «évolutions», passe d'un service à l'autre et d'un référent à l'autre et où son dossier, informatisé, est accessible à tous les travailleurs du centre. D'autres CPAS, parfois de taille importante, optent pour des **suivis beaucoup plus intégrés**, où la personne garde le même référent tout au long de son parcours. Cela n'empêche pas le développement de spécialisations, qui s'articulent non plus autour des étapes du parcours, mais plutôt par rapport à certaines «catégories» de public ou de problématiques (cellule jeunes, cellule SDF, cellule «étrangers»,...). Dès lors, un ayant-droit peut se retrouver avec plusieurs **référents** en parallèle, chacun étant en charge d'aspects spécifiques de sa situation. Dans les plus petits CPAS, où les effectifs sont les plus réduits, les travailleurs sociaux ont *de facto* une mission plus «généraliste». Cependant, même dans les plus petits, la **distinction entre 1e et 2e ligne** existe, avec des modalités de répartition des tâches et d'articulation des services variables. Dans certains CPAS, le travailleur social de 2e prend le relais sur l'ensemble des aspects du dossier, dans d'autres l'AS de 1e ligne reste chargé des aspects «sociaux» et financiers du suivi, laissant la dimension «insertion» aux mains de l'agent d'insertion ou de l'animateur.

En fonction des différentes organisations, mais aussi selon l'usage et la «philosophie» qui prédominent, le PIIS intervient soit :

- En première ligne, avec l'AS, au tout début du suivi
- En deuxième ligne (ISP ou activation sociale), avec l'agent d'insertion ou l'animateur
- Un même PIIS signé conjointement avec l'AS de première ligne et le travailleur social de deuxième ligne
- Deux PIIS différents signés parallèlement avec l'AS de première ligne (PIIS général, sur les aspects «sociaux») et le travailleur de deuxième ligne (PIIS spécifique, sur les aspects «insertion»)

Dans les trois derniers cas, et ce quelque soit son degré de généralisation dans les pratiques, le PIIS est souvent signé au début du suivi en ce qui concerne le public-cible obligatoire, mais intervient généralement plus tard dans le parcours avec les autres. Dans les parcours très «séquencés», on a tendance à signer un nouveau PIIS à chaque étape (PIIS détermination de projet, PIIS formation, PIIS emploi, etc.).

3.4.2.2 Relations entre «corps social» et «corps politique»

Les rapports entre le corps social (les travailleurs sociaux) et le corps politique (conseil, comités, instances politiques locales) prennent des formes variées. Dans certains centres, les visions des uns et des autres s'opposent assez radicalement. Entre, d'une part, des travailleurs sociaux qui prônent une conception élargie de l'activation comme une participation dans la société pouvant prendre des formes variées, qui militent pour le droit des usagers «abîmés» de se «poser», et qui luttent contre l'exclusion des bénéficiaires, et, d'autre part, les mandataires, plus éloignés du terrain, qui soutiennent une vision plus stricte de l'activation et qui plaident pour le pouvoir sanctionnant du PIIS, les tensions sont parfois vives. Dans d'autres CPAS, la supériorité hiérarchique du corps politique sur le corps social et la logique top-down paraissent plutôt assumées et apaisées. Dans d'autres encore, les rapports entre corps social et corps politique prennent plutôt la forme d'une coopération : les cas sont discutés et délibérés de concert. Enfin, certains services sociaux travaillent pour ainsi dire en «autogestion», dans la mesure où le passage de la décision au conseil/comité s'effectue uniquement *pro forma*.

Tout cela induit aussi des opinions, des usages, des stratégies et des instrumentalisations de l'outil PIIS. Là où la méfiance prédomine dans la relation corps social - corps politique, par exemple, le PIIS pourra être utilisé davantage dans sa fonction de visibilisation, voire de contrôle du travail des assistants sociaux par le politique. Comme tout instrument, le PIIS n'est pas « neutre » : il est un

enjeu dans les relations de pouvoir et d'influence entre les différents acteurs du CPAS : au sein des CPAS, entre mandataires, travailleurs sociaux et usagers, ainsi que dans les relations entre les CPAS, l'administration fédérale et les autorités politiques en charge de la politique d'intégration sociale. La mise en ouvre du PIIS peut ainsi conduire à renforcer l'emprise de certains acteurs et à en déforcer d'autres, dans un jeu de relations de « coopération conflictuelle » où les ressources et les marges de maneuvre des uns et des autres sont inégalement réparties.

Plusieurs interlocuteurs évoquent ainsi le risque de faire reposer le dispositif du PIIS sur l'a-priori de la déconfiance/suspicion en cascade : du Ministre envers l'administration, de l'administration (SPP/inspection) envers les CPAS, des mandataires des CPAS envers les chefs de service, des chefs de service envers les AS, et en fin de compte des AS envers les usagers. La méfiance s'exerce en cascade d'un échelon à l'autre, chacun étant amené à se justifier, à rendre des comptes, mais avec de moins en moins de ressources pour y faire face, ce qui donne lieu à des stratégies d'évitement et de « fausse adhésion ». Or précisément, pour les plus vulnérables, c'est la confiance et la bienveillance qui sont le point de départ d'un accompagnement positif.

Dans une visée émancipatrice, il paraît capital, dès lors, d'inverser la pyramide en renforçant les capacités de ceux qui se situent aux échelons du bas, plutôt que des les appauvrir en leur mettant la pression.

3.5 En résumé : le PIIS pour le meilleur et pour le pire

"Un outil, c'est jamais qu'un outil. Une hache, c'est fait pour couper du bois. Si tu la mets au milieu de la tête d'un autre, ça peut faire du dégât. Mais tu n'es pas obligé de la mettre au milieu de la tête d'un autre, c'est ton choix» (un TS de CPAS)

Cette diversité de philosophies, d'organisations et de conceptions du PIIS se traduisent donc dans des usages multiples, mais aussi dans des modèles, des outils de bilan et d'évaluation divers (plus ou moins standardisés, plus ou moins formalisés, plus ou moins utilisés, etc.). Cette réalité contrastée reflète également des opinions contrastées à propos de l'opportunité et de la faisabilité d'une éventuelle extension du PIIS.

En résumé, l'examen des pratiques et des propos des acteurs des CPAS à propos de la mise en œuvre du PIIS met en évidence que sur base des mêmes dispositions légales, le PIIS peut être mis en œuvre dans des finalités très diffé-

rentes. Le même outil est à la fois employé à des fins strictement méthodologiques par le travailleur social, avec une sanction rarement actualisée et réservée aux «cas limites» de fraude avérée, et à la fois utilisé comme instrument de «contrainte» pour encourager la collaboration des ayants-droits, avec des sanctions quasi systématiques en cas de manquement. Ce constat montre l'importance des facteurs organisationnels et des jeux d'acteurs endogènes à chaque CPAS, qui interprètent et traduisent une même législation et un même instrument en pratiques et objectifs différents.

Cela renvoie également aux difficultés et limites d'une réforme par la seule voie réglementaire. La mise en oeuvre du PIIS peut à la fois constituer un appauvrissement et un enrichissement de l'action sociale. Il peut aussi bien être utilisé, dans une perspective d'empowerment et de capacitation (des bénéficiaires, des assistants sociaux, du management des CPAS et de l'action sociale), tout comme il peut constituer un facteur d'invalidation et de disqualification des bénéficiaires, des travailleurs sociaux et de l'action sociale (via un usage formel, voire factice ; ou via un usage contrôlant et excluant). Cela pose tout l'enjeu et la difficulté de la réforme du PIIS : il peut y avoir des réformes sans innovations des pratiques et des pratiques innovantes sans réforme. D'où l'importance de poser des balises, qui évitent le pire et permettent le meilleur…

3.6 Knelpunten et points d'attention

> *«The debate should therefore no longer focus on the merits of this activation turn, but on the more technical question of the means of its implementation: eligibility conditions, benefits levels, content of active labour market policies, system of incentives and sanctions, etc.. However, the transition from entitlement-rights to the responsibilisation of individuals is not self-evident and must be examined under numerous aspects. Has it really been demonstrated that entitlements-rights produce irresponsability? What is the real meaning of this «responsabilisation» of individuals? What is the relationship between the welfare state and the individual concerned? Is it about a moralistic and paternalistic state intending to discipline individuals, or about more reflexive or participative versions of the relationship between institutions and beneficiaries? Is the responsibilisation of individuals backward-looking (towards the past), in the sense of a comeback of the language of fault and imputability, or forward-looking (towards the future), in order to restore the conditions under which people act responsibly ?» (Bonvin & Moachon, 2014, pp. 180-181).*

Avant de s'employer à cet exercice difficile qui consiste à poser les jalons d'une telle réforme et à nourrir un débat sur les modalités pratiques du PIIS, plusieurs «malentendus» et questions plus générales sont à clarifier. Car l'outil, on l'a vu,

est loin d'être neutre et ses usages dépendent aussi de l'esprit dans lequel on souhaite l'implémenter.

Un premier «malentendu» à lever sur la nature du PIIS : que désigne-t-on par «projet individualisé d'intégration sociale» ? Le document formel, "contrat" à signer avec l'usager, et qui donne lieu à des procédures spécifiques de rapportage ? Ou l'ensemble du processus d'accompagnement de l'usager qui peut, ou non, donner lieu à l'établissement d'un PIIS ? On observe que là où la procédure du PIIS n'est pas intégrée au processus d'accompagnement, elle est ressentie comme factice et inutile.

Au-delà de ce préalable et au-delà des questions pratiques précises qui animent cette recherche (groupe-cible, simplification administrative,...), il nous semble que le débat s'articule plus largement autour de ces questions et «knelpunten» :

- La question de l'**extension du PIIS** : est-il pertinent d'étendre son usage à d'autres «catégories» ou à tous les usagers ? Pour qui et dans quelles conditions est-ce un "plus" ? S'agit-il d'envisager l'éventuelle extension du PIIS dans une logique catégorielle ou dans une logique thématique ?
- La question du caractère obligatoire ou facultatif du PIIS : cette question se pose quelque soit son degré de généralisation (à certaines catégories d'usagers, plus ou moins nombreuses). A quel niveau cela se décide-t-il ? Est-ce le SPP qui, par circulaire et via la subsidiation, impose l'emploi du PIIS avec certaines «catégories» d'usagers ? Ou laisse-t-il aux CPAS la possibilité de le faire ? Ou encore est-ce du ressort de chaque travailleur social de décider de l'opportunité d'un PIIS dans certains suivis ? L'usager a-t-il la possibilité de le refuser ?
- La question du statut du PIIS et du conditionnement du RI au contrat PIIS : le PIIS est-il la base légale et contractuelle pour l'octroi du RI ou un outil pour l'accompagnement ? Le contrat est-il envisagé dans sa dimension plutôt «morale et pédagogique», comme un «engagement mutuel», d'ordre plutôt moral et basé sur une relation de confiance, ou est-il envisagé dans sa dimension «littérale», juridique et contraignante ? Quelles sont les éventuelles possibilités de sanction sur base du non respect du PIIS ?
- La question de la formalisation : quelle est la valeur ajoutée d'une formalisation écrite du projet sous forme d'un contrat ? Et dans lequel cas, quelles sont les balises pour les formats et les contenus des PIIS ?
- La question de la **place, des fonctions et de l'articulation du PIIS par rapport aux autres instruments, procédures et outils obligatoires et/ou développés** en interne (« Rapport social », « Dossier social informatisé », "plan d'accompagnement", "grille diagnostic"…) ?
- La question de l'appréciation de la «disposition au travail» : qu'entend-on par cette notion ? La jurisprudence et les pratiques des CPAS tendent à lui

conférer une signification «élargie», non strictement limitée au marché de l'emploi classique. Dans quelle mesure le PIIS est-il lié à cette disposition (dont l'interpétation a déjà été élargie par circulaire (circulaire Dupont de 2004) à propos des « PIIS études ») ? Dans quelle mesure vient-il la compléter/préciser ? Qui peut être dispensé ? Faut-il objectiver et rendre plus transparents les critères de dispense (motifs d'équité) ? Dispense de la disposition au travail et dispense du PIIS doivent-elles être liées ? Cet enjeu interpétatif est également lié à l'appréciation des critères d'équité (intra et inter-CPAS) : comment garantir une égalité de traitement des usagers d'un CPAS à l'autre, mais aussi au sein même des CPAS, tout en leur laissant une marge de manoeuvre pour s'adapter aux réalités de leur contexte ?. Ainsi qu' aux critères d'évaluation dans le suivi des PIIS : les différents systèmes de contractualisation qui «activent» les usagers mais aussi les CPAS sont-ils liés à une obligation de moyens ou de résultats ? Les CPAS sont-ils tenus de mettre un certain nombre d'usagers à l'emploi ou doivent-ils «seulement» mettre à disposition l'accompagnement, les outils et l'offre de services d'insertion ? Les PIIS contiennent-ils des objectifs en termes de résultats ou des objectifs en termes de moyens et démarches à réaliser ? Ces objectifs sont-ils liés à un délai déterminé ou personnalisé ?

- La question du maintien de la spécificité de l'aide et des modalités d'accompagnement des CPAS ("dernier filet") par rapport à la sécurité sociale (SPE)? Comment la spécificité des missions des CPAS s'articulent-elles aux critères des autres pourvoyeurs d'aide et aux autres droits et obligations sociales ?

Outre ces questions, plusieurs points d'attention («couacs», problèmes, tensions, contradictions,...) ont été soulevé par les interlocuteurs rencontrès au sein des CPAS

- Tension entre la loi de 76 et celles de 1993 et 2002 : certains CPAS donnent la priorité à l'état de besoins pour l'octroi du RIS, d'autres font du PIIS (et donc du contrat) un critère déterminant. Cela renvoie à la question du statut du PIIS : base formelle pour l'octroi du RIS ou bien outil supplémentare et complémetnaire qui spécifie et précise les objectifs poursuivis par, pour et avec l'usager ?
- **Articulations des suivis VDAB/Actiris/Forem et des suivis CPAS** : qui prend en charge l'accompagnement des jeunes en stage d'insertion ou des personnes exclues du chômage, qui reçoivent une aide financière du CPAS ?
- **PIIS et étrangers**: quelle articulation du PIIS et du "parcours d'intégration" ?
- **PIIS sans abri :** quelle légalité pour l' «épargne logement» mise en place (voire imposée) dans certains CPAS et qui consistent en une mise en épargne de la différence entre un Revenu d'Intégration au taux isolé (en principe dû à la personne sans abri) et le taux cohabitant ? De même, pour certains interlocuteurs, la nécessité de l'établissement d'un PIIS pour que la personne

sans abri bénéfice d'un RIS au taux « isolé » plutôt que d'un RIS au taux cohabitant manque de fondement légal ;

- **Dispositifs multi-subsidiés :** des exigences parfois divergentes en particulier pour les dispositifs relevant de l' « activation sociale» (inclusion sociale régionale /activation sociale avec financement fédéral/Fonds social européen/ Conventions avec les Services Publics d'Emploi)
- **Double contractualisation des art.60§7** : bénéficiaires ou salariés dans le cadre d'un contrat de travail ? Quelle «légalité» et quelle fonction d'un PIIS qui recouvre la durée d'un emploi art.60 ? Il est à noter que certains CPAS font précéder l'entrée en fonction d'une période d'essai et que d'autres développent des formes d'accompagnement à la sortie des contrats **art.60§7**
- Quelle **hiérarchie des sources du droit, entre le vade mecum de l'inspection, les circulaires,** le PIIS, la loi DIS, etc. ? Certains interlocuteurs regrettent la tendance à « légiférer » par circulaires (par exemple en matière d'activation sociale) alors que les fondements juridiques des nouvelles dispositions semblent peu établis.
- Enfin, si besoin était, de nombreux interlocuteurs des CPAS rappellent les **limites de « ce qu'il est possible de faire »** en matière d'accompagnement compte tenu du **manque de moyens et de temps**, de la surcharge structurelle auxquelles sont confrontés une partie des CPAS, et du **manque de débouchés** (en terme d'accès à l'emploi pour les usagers, mais également d'accès à des offres de formation, d'alphabétisation, de gardes d'enfants…), dans un contexte de croissance forte du nombre de demandes et **de pression des flux** (notamment liées aux transferts importants des publics du régime de chômage vers les CPAS) qui empêche de déployer un accompagnement de qualité et personnalisé. En cela, il serait irréaliste et irresponsable de réfléchir « in abstracto » à la définition d'un « PIIS idéal » sans prendre en compte les conditions effectives du terrain.

4 | Le point de vue de bénéficiaires

Si la présente étude visait avant tout à saisir le point de vue des CPAS et des travailleurs sociaux, il nous paraît néanmoins indispensable de souligner l'importance de consulter l'avis des principaux concernés de manière systématique et approfondie, à savoir d'interroger les usagers de CPAS ayant conclu un PIIS. Les quelques coups de sonde réalisés auprès de certains d'entre eux permettent de donner un premier éclairage sur l'expérience vécue du PIIS, et apportent un contrepoint nécessaire. Il nous semble dès lors que le point de vue des personnes bénéficiaires mériterait qu'on lui consacre une recherche à part entière.

En résumé, on pourrait dire que pour la majorité des travailleurs sociaux des CPAS, le PIIS est un contrat, qui a le potentiel d'un instrument d'accompagnement, et qui est ressenti comme une formalité administrative par certains plus que par d'autres.

Cela est-il différent lorsqu'on se place du point de vue des bénéficiaires ? Dans plusieurs CPAS, nous avons pu réaliser des entretiens avec quelques bénéficiaires. Nous avons consigné des expériences vécues dans le cadre de PIIS formation, de PIIS pour personnes sans abri, des PIIS étudiants et des PIIS accompagnement professionnel. De prime abord, les témoignages ne semblaient pas très positifs. Il est vrai que l'implication et le travail de l'assistant social, ainsi que le soutien obtenu dans la recherche de l'intégration sociale sont appréciés. Cependant, de nombreuses réserves ont été formulées concernant le mode d'application du PIIS et l'approche axée sur l'offre (et pas assez sur la demande) mise en oeuvre par CPAS. D'autre part, nous percevons également des signaux indiquant que l'espoir initial que le PIIS rendrait plus difficile le fait de travailler avec des agendas cachés à l'usager semble justifié, que les clients sont bel et

bien mieux informés, que leurs droits sont garantis, et que leur participation à la définition conjointe des objectifs est bien établie. Plusieurs usagers témoignent que les choses se passent de manière flexible et sont faites sur mesure, et que le PIIS constitue ainsi la cristallisation de la relation de confiance entre le travailleur social et le bénéficiaire15. Dans l'étude réalisée par le Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2004, pp. 43-47), on retrouve également ce mélange entre des ayants-droits qui sont positifs envers le PIIS et ceux qui exprime des critiques concernant la pression qu'il occasionne, la notion de pression devant être comprise comme le fait d''imposer' des conditions d'une part et la contrainte des délais dans lesquels les actions doivent avoir lieu d'autre part.

4.1 Méfiance et contractualisation

Dans divers témoignages de bénéficiaires, le fait de conclure un PIIS, le fait de devoir se présenter régulièrement pour une évaluation et de devoir présenter des attestations diverses est vécu comme une pression et un contrôle qui génèrent des sentiments de peur et d'incertitude. Ainsi, le PIIS installe une 'méfiance' dans la relation entre le travailleur social et son bénéficiaire. Les bénéficiaires que nous avons interrogés se disent pourtant d'accord avec la notion de droits et de devoirs, ils sont disposés à fournir une contrepartie et sont pleinement conscients qu'ils doivent respecter certaines conditions. Ils relèvent comme côtés négatifs de cette 'contractualisation' le rapport de force inégal et leur position de dépendance lors de la conclusion d'un PIIS, son inadaptation à leur situation personnelle, les abus potentiels et son caractère stigmatisant. L'une des bénéficiaires témoignait, dans le cadre du système d'évaluation qu'elle vivait comme 'puéril' : « *Je pense que c'est mieux qu'ils cherchent le plus possible à travailler comme dans le privé, pour éviter qu'on se dise 'je travaille pour le CPAS'.* » *(Une bénéficiaire)*

4.1.1 Lorsque la méfiance est de mise

Il ressort premièrement du discours des usagers qu'ils ressentent fortement le climat de méfiance généralisée instauré au nom de la lutte contre la fraude. Cela se traduit pour eux en un contrôle parfois très rapproché de leurs faits et gestes (exigence de multiples et nombreuses preuves, convocations à répétition, ...), qui «met la pression» et engendre de la peur, de l'exclusion et parfois jusqu'à du non recours aux droits.

15 Nous soulignons que dans le cadre de cette mission de recherche, les questions ont été axées sur un seul aspect de l'aide sociale : le PIIS. Les résultats ne peuvent dont pas être généralisés à l'ensemble du processus d'assistance. Ainsi – si nous pouvons nous permettre cette boutade – la crique d'un travailleur sur la façon dont il a conclu à l'époque son contrat de travail ne dira rien du degré de satisfaction qu'il tire aujourd'hui de son salaire, de son travail, de son environnement de travail et de ses collègues.

Les usagers vivent davantage le PIIS comme 'une épée de Damoclès', 'un nuage noir au-dessus de leur tête', 'un instrument qui inspire la méfiance' et qui est ressenti comme 'une menace', 'étouffant', un moyen de contrôle assorti d'une possibilité de sanction. Cela hypothèque davantage l'accompagnement que ça ne le facilite.

«Je dois dire que le PIIS que j'avais quand j'étais étudiant était vraiment général, il n'y avait pas mon nom, c'était très, heu… un PIIS très impersonnel et très normal. C'est pour ça que ça ne faisait pas 'pressant', pas si étouffant. Maintenant je trouve que le PIIS est justement très personnel, ce qui fait qu'on se sent vraiment un peu poussé à progresser, et parfois c'est une bonne chose, mais parfois ça peut aussi être ressenti un peu comme une chaîne à laquelle on se fait attacher. » (Un usager)

« Pour moi ça n'a apporté que de la pression. J'ai cherché du travail pour cet été, et on m'a dit que ça ne suffisait pas. Mais qu'est-ce qui ne 'suffit pas' ? Ça signifie quoi ? Qu'est-ce qu'on attend alors exactement ? Si je téléphone ou je vais sur place et qu'on n'accepte pas mon CV et qu'ils ne répondent pas à mon mail. Je n'ai pas assez d'attestations. Ils disent que ça ne suffit pas, mais ils ne savent pas tout ce que j'ai essayé. Ils ne font pas confiance à un étudiant.»

« Ce qu'il m'a encore dit hier, il a parfois le sentiment qu'avec le PIIS il a perdu sa liberté. Tu ne fais plus ce que tu veux, tout ce que tu fais en rapport avec le travail et les études, tu dois toujours te justifier devant cet assistant social, c'est comme si ta liberté avait disparu. » (La mère d'un jeune avec un PIIS formation)

« Mais un contrat sinon tu ne reçois pas ton RIS, c'est un peu 'truc', des devoirs, le citoyen n'a qu'un devoir, riche ou pauvre, c'est d'être un bon citoyen, si on rend plus sévère, on encourage le mensonge. Ça casse la confiance chez les gens, si je fais confiance à l'assistant social, je vais tout lui raconter, mais si j'ai l'impression qu'il ou elle fera tôt ou tard remonter ce que je lui raconte et tout et tout… Ça a vraiment fait une différence dans la relation avec l'assistant social. » (Un usager)

«J'ai déménagé, je suis sensée m'inscrire au CPAS de D., mais je ne le ferai pas. Je suis vaccinée. C'est peut-être intéressant pour l'Etat : comment dégoûter quelqu'un du CPAS ? Là ils sont excellents. Je n'y mettrai plus les pieds.» (Usagère)

«Ils ne croient pas ce que tu dis. Tout ce que tu dis, pour eux, tu l'inventes. Alors si la personne qui est sensée t'écouter, avoir confiance en toi, ne t'écoute plus, à qui tu vas parler maintenant ?» (Usagère)

«Je lui fournis un papier, puis 2 semaines après elle me rappelle et me dit «j'ai pas reçu tes papiers». Oui mais je me suis déplacée, j'ai mis dans une lettre, j'ai signé un papier comme quoi je vous les avais donné. «Repasse, redonne-les moi», etc.. Ca m'embête un peu, je dois tout le tps faire des allers-retours chez elle, alors qu'en soi, je lui ai fourni ces papiers dès le début. Ca m'ennuie un pew» (Usagère)

Or ce que l'on attend, justement, c'est de la confiance, de la bienveillance et de l'empathie.

"On est dans une naïveté qu'on est dans une bienveillance absolue de l'autre côté. Et c'est après tous les déboires qu'on voit que ce n'est pas du tout ça. C'est de nouveau une lutte, alors que c'est un droit» (Usagère)

«La première chose qu'on attend, c'est de l'empathie» (Usagères)

«Quand on va au CPAS demander de l'aide, on se rend pas compte qu'on va donner n'importe quoi à signer parce que pour nous, là-bas, ils sont là pour nous aider parce qu'on en a besoin. On ne se dit pas qu'il faut faire attention, parce qu'on a tellement confiance en eux qu'on oublie qu'on peut aussi avoir des problèmes avec eux. Maintenant je me demande sur qui je peux me reposer» (Usagère)

On devrait par exemple proposer de souffler pendant 2 mois. Rien que manger de nouveau tous les jours... C'est ça que j'aurais aimé entendre le 1e jour : «et dans 2 mois, quand vous aurez un peu récupéré, là, vous venez me voir et on va un peu discuter»» (Usagère)

4.1.2 À propos de la contractualisation

Certains usagers sont d'accord avec le principe de l'activation, avec l'idée que l'on exige d'eux une contrepartie, des conditions, en échange de l'aide.

"Moi je trouve que c'est normal que si la société me prend en charge pendant un certain temps, moi aussi je m'engage vis-à-vis de la société à faire tout ce qui est possible pour retrouver un emploi. Ca me semble la base. Je trouve normal de renvoyer l'ascenseur, c'est dans mes valeurs» (Usagère)

Cependant, tous le relativisent, sous différents aspects' :

La contractualisation n'a pas de sens avec les publics très fragilisés par une situation d'urgence vitale, par la maladie mentale, l'illettrisme, etc.. Le PIIS ne paraît pas adapté au public très précarisé et vulnérable (analphabétisme, pas de culture de l'administratif,...), pour qui il faut un accompagnement «non menaçant», au risque de créer plus d'exclusion.

Nombreux étaient ceux qui ne savaient même pas s'ils avaient un PIIS ou un contrat, ce qu'ils avaient signé exactement. Ils s'avéraient insuffisamment informés du contenu, et trouvaient les textes trop compliqués pour les relire eux-mêmes. La contrainte du temps était un facteur, ainsi que le fait qu'initialement, l'usager est submergé d'informations.

«*Je n'avais plus mangé depuis 2 jours quand je suis allée frapper à la porte du CPAS. Quand on est dans l'urgence, on a autre chose à penser que s'engager à quelque chose et signer. On est à 1000km de ça. J'étais dans un tel état d'instinct de survie que j'aurais signé n'importe quoi» (Usagère)*

« On n'a pas le temps de poser des questions. On veut seulement que tu signes. Si tu signes, on te paie, et donc tu ne poses pas 1000 questions. Tu signes et tu t'en vas. »

« Je pense qu'on est simplement le x-ième numéro dans la file qui doit simplement signer parce que c'est ce qu'il faut, il me semble. Parce que oui, ils ne donnent pas des masses d'explications, en tout cas pas à moi. »

« (paraphrase) Je suis usager du CPAS depuis six ans. Si tu me demandes quand j'ai signé mon premier PIIS, je dois dire que je ne m'en suis rendu compte qu'en janvier, quand on en a parlé dans le groupe de participation des usagers dont je fais partie. Donc je n'ai 'consciemment' un PIIS que depuis janvier de cette année à mon sens. (citation littérale) Peut-être que j'en ai bien signé un, de contrat, mais je ne le savais pas. Je ne sais pas si c'était un PIIS, mais ce mot précis, je ne l'ai entendu consciemment pour la première fois qu'en janvier. » (Un bénéficiaire)

« Je l'ai signé, et mon assistante sociale aussi, et il y a encore trois autres signatures, avec un tampon je crois, mais je ne sais pas du tout qui sont ces gens. » (Une bénéficiaire)

Les travailleurs sociaux et les directions de service attribuent cela à une combinaison d'une masse (trop) importante d'informations à digérer, renforcée par l'analphabétisme et/ou la méconnaissance de la langue.

"Un travailleur social : « Au début quand quelqu'un vient demander un RI et alors… Alors on donne déjà tellement d'informations, enfin tout ce qu'on leur donne ils le signent hein. Enfin, ils ont pas mal de choses à signer, le registre, un reçu, leurs revenus et la fois suivante il y a ça qui s'ajoute, et on ne le relit pas hein, ils signent hein. » Un travailleur social : « Parce qu'ils ont aussi l'idée 'je ne dois pas faire le difficile sinon il va peut-être dire non' hein. » (Groupe de discussion)

"Environ 85% des bénéficiaires du service social sont d'origine immigrée. Donc ce n'est pas qu'il n'y en a aucun qui parle le néerlandais, mais c'est difficile. Ils ne comprennent pas les PIIS, mais ils ne comprennent pas non plus nos courriers. C'est un aspect plus large hein. C'est difficile. Pour parler crûment, on dit tu dois signer ça, et ils signent. Tout est signé. » (Un directeur)

«Certains sont analphabètes et ne comprennent pas» (J., juriste dans un service de défense des droits des usagers de l'aide sociale)

Dans certains autres cas, il ne semble pas utile : il est superflu quand la personne est déjà autonome, en projet. Cela semble surtout être le cas pour les étudiants rencontrés.

On verse dans l'arbitraire à partir du moment où le rapport entre les deux parties est tout à fait déséquilibré et où l'usager n'est pas suffisamment «armé» pour faire valoir ses droits, ni informé de ses droits et devoirs. Les personnes évoquent des situations où une relation détériorée avec l'AS entraînait des abus ; où des CPAS établissaient unilatéralement des contrats, en les présentant comme une série de conditions à respecter, conditions parfois démesurées et inadaptées à leur situation (évaluations qui tombent pendant les périodes d'examen, etc.) ; ou encore où des CPAS prenaient des sanctions unilatéralement et sans aucune procédure de mise en demeure.

La réciprocité est également rarement ressentie par les usagers. Ils signent parce qu'ils ont besoin de l'allocation, ils sont parfois très contrariés par les modalités qui y sont liées et ils ressentent cela comme étant trop axé sur l'offre et insuffisamment taillé sur mesure.

«J'étais en dépression quand j'ai dû signer mon PIIS. J'étais une espèce de zombie, mais j'entendais très bien ce qu'elle me disait. Je n'ai pas réagi. Je n'ai rien dit. Et là j'ai eu vraiment peur. On essaye de se convaincre : 'Si tu ne signes pas, tu n'auras pas d'argent.' »

« On aurait pu me faire signer n'importe quoi parce que j'avais besoin d'argent. Ça s'est passé trop vite pour moi. »

« C'est totalement déséquilibré : eux ils sont dans une position de force, et toi tu es complètement dépendant. Ça ne va pas comme ça. »

« Mais il ne faut pas en faire toute une histoire, parce que je suis déjà content de le recevoir (le RI) et que tout soit rentré dans l'ordre. » (Un bénéficiaire)

Là aussi, la réciprocité, ou parfois le manque de réciprocité, n'est pas formulé uniquement par des usagers, mais également 'reconnu' par des professionnels.

«Lorsqu'un travailleur social omet de faire les démarches reprises dans le PIIS, l'usager doit s'adresser au tribunal du travail. Oui, à ce moment-là, il ne peut effectivement rien en faire, ou alors il doit entreprendre des démarches internes auprès du président ou d'un chef de service. La question est aussi de savoir dans quelle position se trouve l'usager, est-ce qu'il ose faire ça ? Il n'y en a pas tellement qui osent s'exprimer. Je pense qu'en tant qu'usager, on est dans une situation de dépendance, on devrait en effet en partie protéger ces gens et… effectivement rendre quelque chose en échange. Je me demande comment et quoi. Mais ça me semble logique. Surtout si on veut, si on veut vraiment considérer ça comme un instrument à double sens, ça me paraît logique. » (Un chef de service)

«Le contrat est juridiquement aberrant et les gardes-fous actuels sont insuffisants face à l'arbitraire et au regard de la gravité des conséquences pour la personne : le rapport de force est trop inégal dans la négociation avec l'AS et dans le droit d'audition au CAS ; la présence d'un tiers à la demande de l'usager peut jouer en sa défaveur ; le délai de réflexion de 5 jours ne change pas grand chose ; les raisons d'équité/santé ne sont pas claires ni objectives» (J., juriste dans un service de défense des droits des usagers de l'aide sociale)

«Contractualiser avec quelqu'un qui n'a rien à y gagner ou à y perdre, c'est pas donner le cadre pour que les personnes soient bien» (Juriste dans un service de défense des droits des usagers de l'aide sociale)

«C'est complètement déséquilibré : ils sont en position de puissance absolue et vous êtes en position de non puissance absolue. Ca ne va pas du tout !» (Usagère)

«Ca pourrait être intéressant qu'il y ait 2 personnes aux entretiens. Parce que là, il y a abus : pas de témoins, pas de preuve» (Usagère)

«L'AS m'avait donné son accord mais on m'a dit «ce qui compte, c'est pas le verbal, c'est l'écrit»» (Usagère)

«C'est très dur parce que comme c'est du cas par cas, tout est confidentiel. Or les gens ont l'habitude de tout dévoiler. On cache, mais c'est pas pour le bien des usagers. Beaucoup d'usagers disent qu'ils voudraient que les auditions soient publiques» (Juriste dans un service de défense des droits des usagers de l'aide sociale)

«Personne ne m'a expliqué comment ça fonctionnait, à quoi je m'engageais» (Usagère)

«S'ils disaient à toute personne qui leur demande de l'aide «on va vous aider mais dans ces conditions-là, ça, ça, ça, si vous ne suivez pas ça à la lettre, on stoppe tout», je pense pas qu'il y aurait des problèmes. Parce que tu sais ce que tu dois faire et que si tu dérailles, ils arrêtent de t'aider» (Usagère)

«Ce sont des gens qui ne connaissent pas la loi et leurs droits et qui en plus arrivent au moment où ils sont le plus désespérés» (J., juriste dans un service de défense des droits des usagers de l'aide sociale)

«On n'a pas le temps pour poser des questions, on peut juste signer. Si tu le signes, on te paie, donc tu ne te poses pas 1000 questions : tu signes et tu sors» (Usagère)

«Je suis allée en vacances, je suis revenue. Après 1 an normalement on doit refaire un nouveau contrat, pour prolonger le dossier. Donc j'ai été chez elle pour le faire et elle m'a dit que le CPAS de B. avait décidé que maintenant, ceux qui ne travaillent pas pendant l'été auraient une sanction. J'ai dit que moi, j'avais travaillé pendant l'année et puis voilà, je suis allée en vacances. Donc forcément j'ai pas trouvé de job, en plus j'étais en vacances entre juillet et août, et souvent les employeurs préfèrent souvent les gens qui restent un mois, donc j'ai pas trouvé. Elle m'a d'abord dit «OK, pas de souci, de toute façon tu as travaillé pendant l'année, ça devrait aller». Mais elle m'a rappelé et m'a dit «non, le comité décide de sanctionner un mois». Mais cette loi vient de sortir là maintenant, ils viennent de décider et ils me sanctionnent alors que je n'étais pas au courant avant de partir en vacances» (Usagère)

Cela est également dû, selon une juriste d'un service de défense des droits des usagers de l'aide sociale, au manque d'objectivité et de clarté des conditions d'accès (qui laisse donc la porte ouverte à de multiples interprétations, fussent-elles abusives).

La valeur ajoutée d'une tierce personne, qui participe à la négociation et qui sert de médiateur pour que le contrat puisse être fait sur mesure, n'est apparue que dans un seul entretien.

"Wim a aussi appelé lui-même la travailleuse sociale, et il a dit 'écoute, voilà la situation, et c'est quand même une formation complète, c'est un diplôme valable… Marc est de toute façon déjà dans le domaine de l'informatique', et il ne voyait pas de raison pour que Marc n'en soit pas capable, de cette formation, et s'il n'avait pas parlé comme ça, je pense qu'elle aurait mis autre chose dans son rapport. » (La mère d'un usager)

Le CPAS est le dernier filet de sécurité, donc les conditions d'accès doivent être minimales et les plus objectives possibles, contrairement à la notion de «disposition au travail», par exemple, éminemment subjective et sujette à interprétation. Sinon ça crée de l'arbitraire et de

la confusion chez les usagers. De plus, c'est très difficile de conseiller les gens à l'avance, on ne sait pas ce qui va leur arriver. Parfois on commence à conseiller aux gens de changer de commune. (Juriste dans un service de défense des droits des usagers de l'aide sociale)

L'activation stigmatise et certains usagers se sont sentis victimes de jugements moraux : La question est de savoir si la catégorisation a un sens.

"Alors ils voient si tu progresses là-dedans ou si tu régresses, et le but c'est que tu améliores tout ça. Mais je trouve que c'est un fonctionnement carrément bizarre, enfin un peu bizarre, parce que dans un travail normal ils ne font pas ça, que tu dois venir tous les trois mois et recevoir une cote sur cinq, pour dire allez, par exemple ça ou ça s'est amélioré et ça c'est moins bien, enfin, à mes boulots précédents ils ne faisaient pas ça en tout cas, donc… » (Une usagère)

Il ne s'agit pas uniquement du vécu des usagers, mais cela donne également matière à discussion au niveau de la direction :

« A vrai dire, je ne comprends pas très bien la limite d'âge. Là, enfin, il y a des choses à dire à ce sujet. Enfin, pourquoi est-ce qu'on conclut un PIIS avec un -25 ans et pas avec quelqu'un qui a 27 ans ? La logique m'échappe un peu. En fait, ça devrait être plus thématique et centrés sur des objectifs, si on veut vraiment réaliser des choses en fonction de l'insertion, mais aussi du logement, des études, de l'activation…. » (Un président)

«Cela stigmatise ces personnes. Ceux qui n'arrivent pas à se projeter sont discriminés aussi : certains n'ont pas de projet et pas de bagage pour s'en créer un. Ceux-là tournent aussi en rond» (Juriste dans un service de défense des droits des usagers de l'aide sociale)

«Ils humilient tout le monde. Mon AS a dit «vous gavez votre bébé», parce qu'il pleurait et que je lui ai donné un biberon» (Usagère)

«Elle m'expliquait qu'elle allait m'expliquer ce que c'était que de chercher un emploi, etc.. Elle a eu de la chance que j'étais dépressive. Sortie de là, j'étais juste encore un peu plus bas, je me suis dit «mais elle ne sais pas à qui elle s'adresse ! Elle ne sait rien de moi, pour qui elle se prend de me parler comme ça ?? Comme si j'étais quelqu'un qui ne fichait rien, qui se tournait les pouces et qui attendait qu'un emploi lui tombe sur la tête» (Usagère)

L'activation n'a pas de sens dans un contexte de pénurie d'emplois :

Un constat frappant dans ce contexte était le fait que dans les entretiens avec des étudiants d'origine étrangère, le même thème revenait fréquemment ils ont du mal à trouver un travail d'étudiant – l'une des exigences dans le PIIS

étudiant – et ils espèrent ou attendent que le CPAS puisse les aider dans cette recherche. Ainsi, une étudiante d'origine irakienne qui réside depuis 2 ans en Belgique, mais qui parle – presque parfaitement – le néerlandais malgré la brièveté de son séjour, témoignait que dans sa recherche de travail, elle se heurte à chaque fois à la mention « *en Belgique depuis 2 ans* » dans son CV. C'est cela qui ferait reculer les employeurs potentiels, alors que l'assistant social qui l'accompagne peut justement évaluer correctement son niveau – élevé – de compétence linguistique et pourrait assumer dans cette recherche de travail un rôle d'accompagnement et de médiation.

*"**Q : Outre le versement du RI, y a-t-il d'autres contreparties de la part du CPAS ?** R : Non, mais j'aimerais bien qu'ils puissent le faire, par exemple aider à trouver un travail étudiant, c'est difficile pour les jeunes qui viennent d'un autre pays, parce que le CPAS sait plus sur moi que les agences d'intérim et tout ça. Ils peuvent le faire, ça existe, mais pas pour les étudiants, pour les autres personnes qui cherchent un travail, les art.60. Pour les moins de 25 ans c'est plus difficile. Si je ne trouve pas de boulot d'étudiant cette année, c'est plus difficile pour moi parce qu'ils vont arrêter mon RI pour un mois, et l'année prochaine ils peuvent arrêter de payer. Mais pour moi, qui viens d'un autre pays, mais croyez-moi tout le monde n'est pas comme moi, moi j'ose chercher quelque chose, mais d'autres n'osent peut-être pas, c'est déjà difficile pour moi, alors pour les autres j'imagine que c'est encore plus difficile et c'est nécessaire que le CPAS donne une aide supplémentaire. Je dois de toute façon travailler 1 mois pendant l'été, si je ne travaille pas ils ne vont pas donner ce mois de RI. L'année dernière aussi. L'année dernière, j'étais nouvelle, et en été j'ai dû apprendre le néerlandais et ils ont dit : Oh, tu ne dois pas travailler pendant les vacances, mais cette année oui. Ça dépend vraiment de la situation, certains doivent faire leur 2e session, ceux-là ne doivent pas trouver de travail de vacances. De toute façon, je veux trouver un travail. **Q : Vous avez pu en discuter avec votre travailleuse sociale du CPAS ?** R : Non, j'ai demandé ça, qu'elle m'aide à trouver un travail, mais elle a dit que ce n'est pas leur boulot, que je dois trouver du travail moi-même. J'ai demandé au supermarché, donné mon CV à des magasins. **Q : Mais vous pouvez en discuter avec elle, et vous osez quand même le demander ?** R : Oui, j'ai juste demandé vous pouvez m'aider à trouver du travail, et elle a dit non. » (Une bénéficiaire)"*

Une autre étudiante a déclaré:

*"**Q : Qu'est-ce que je dois dire au ministre** ? R : Que pour les étudiants comme moi c'est vraiment difficile de trouver un travail étudiant, donc s'il peut faire quelque chose pour ça. »*

«L'outil ne peut pas être efficace dans un contexte socio-économique défavorable, sans débouchés pour l'activation» (uriste dans un service de défense des droits des usagers de l'aide sociale)

«On met la responsabilité au niveau individuel au lieu de faire partager ça à l'ensemble de la société et de dire que c'est un problème plus complexe que ne pas remplir une petite condition à son contrat». (Juriste dans un service de défense des droits des usagers de l'aide sociale)

Au-delà du principe, c'est l'obligation qui pose problème :

« Quand c'est une obligation, ça devient une contrainte administrative, pour l'AS et pour l'usager, donc on ne prend pas le temps d'expliquer, on fait signer en vitesse» (Juriste dans un service de défense des droits des usagers de l'aide sociale).

Il en va de même pour le service communautaire :

«ça peut éventuellement être intéressant s'il n'est pas imposé et s'il est intéressant au regard de l'expérience et des compétences de la personne, comme pour l'article 60. Mais cela risque de détruire des emplois rémunérés». (Juriste dans un service de défense des droits des usagers de l'aide sociale)

En résumé, l'expérience globale des personnes rencontrées avec le PIIS n'est pas positive :

«Je connais très peu de cas où ça apporte une vie meilleure à la personne. Les seuls cas où ça peut aider, c'est pour les personnes en décrochage total qui le demandent, qui essayent d'être soutenues. Ca peut donner un cadre à des personnes qui le comprennent et qui arrivent à le respecter» (Juriste dans un service de défense des droits des usagers de l'aide sociale)

«Ca peut être positif quand la personne déjà proche de l'insertion demande à être cadrée, pour structurer ses démarches en objectifs» (Juriste dans un service de défense des droits des usagers de l'aide sociale)

«Ca ne m'a certainement pas structurée, j'étais complètement à l'ouest, absente de moi-même. On m'aurait fait signer n'importe quoi, il fallait que j'aille au Delhaize ! C'était beaucoup trop tôt dans mon aventure» (Usagère)

4.2 Confiance et équivalence

Nous avons également perçu des signaux positifs dans les témoignages des bénéficiaires au sujet de la conclusion du PIIS. Les aspects appréciés sont le côté 'cartes sur table' (pas d'agendas cachés), l'information, le fait d'exercer ses

droits, la marge de participation aux décisions de l'usager, le travail sur mesure, l'égalité dans la relation et la confiance établie entre les deux parties.

"Il est écrit dans ce PIIS ce que je peux faire, ce que je dois faire, ce que je ne peux pas faire. Je suis bien au courant de tout ça. J'aime savoir aussi quelles sont les règles, donc oui, pour moi c'est important. C'est important pour éviter les problèmes. » (Un usager)

Outre les témoignages des usagers qui déclarent ne pas savoir ce que contient le PIIS, nous avons aussi trouvé des exemples de personnes qui sont, elles, bien au courant du but et de contenu du PIIS qu'elles ont conclu.

«Je sais encore ce qu'il contient, oui, en effet. Je le dis, par exemple le fait que je dois passer tous les mois. Quand j'ai commencé la formation, les règles sont dedans, comme quand je dois être inscrit et puis rentrer l'attestation pour telle date, avoir commencé à telle date, à telle date la première évaluation, passer et dire comment ça se passe, peut-être donner des attestation de comment ça va quand je peux et que j'ai fait des progrès et puis le plus vite possible, c'est écrit très clairement, le plus vite possible terminer ça. Le plus vite possible pour ensuite commencer l'activation vers le travail et signer un PIIS emploi.» (Un usager)

« On a parcouru en détail le PIIS, et chaque fois que je ne comprenais pas quelque chose elle a expliqué ça en détail. Oui, j'ai une bonne assistante sociale. Pour moi elle est vraiment 'waouw', elle est toujours disponible. Je peux toujours envoyer un mail ou appeler.» (Un usager)

Grâce à la conclusion d'un PIIS, les CPAS parviennent à garantir le droit à l'intégration sociale :

"J'étais étonné de recevoir ce soutien financier et donc d'avoir l'occasion de continuer mes études. Étonné ET reconnaissant. Dans mon propre pays, ce n'est pas si évident. Là, le politique ne pense pas dans l'intérêt des gens. (…) Je me souviens très bien la première fois que je suis venu à un entretien, je ne parlais pas encore assez le néerlandais et j'ai reçu l'aide d'un interprète, et je n'arrêtais pas de demander : 'Pourquoi ?! Pourquoi je reçois cette aide ? Pourquoi ?!' (rires) Ici en Belgique, j'ai appris le vrai sens du mot 'vivre'.» (Un usager)

Une seule bénéficiaire – dont le RI avait été suspendu pour 1 mois l'année précédente parce qu'elle n'avait pas trouvé de travail de vacances – vit le fait d'inclure des conditions spécifiques dans le PIIS comme un élément motivant.

"Inclure ces conditions dans le PIIS, je dois dire que ça m'aide. On est beaucoup plus motivé pour faire quelque chose, je pense. C'est assez important pour moi, que quelqu'un me dise 'tu dois travailler pendant les vacances' et que ce soit écrit dedans. Si ce n'était pas dedans, je chercherais aussi un travail de vacances, mais je ferais ça un peu plus à l'aise. Comme maintenant,

je suis inscrite à plusieurs intérims, et sinon j'attendrais simplement qu'ils me contactent, mais maintenant je passe régulièrement voir s'ils n'ont pas d'offres d'emploi ; (…) Ou à l'époque quand je devais chercher un logement, toutes les différentes étapes que je devais faire étaient inscrites sur une feuille et alors je savais exactement tout ce que je devais faire. Je trouvais ça assez pratique. » (Une usagère)

Nous avons relevé des situations où des objectifs avaient été définis conjointement, des PIIS où le bénéficiaire participait activement à la définition de l'aide sociale.

*"**Q : C'est votre objectif à vous ? C'est quelque chose que vous-même souhaitiez vraiment ?** R : Oui, tout à fait, c'est exactement ce que je voulais faire, cette formation, c'est pour ça que j'ai quitté l'école et que j'ai été à cette formation pour continuer dans cette direction, mais je dois dire, il y a aussi eu quelques problèmes avec ça parce que je devais d'abord recevoir l'autorisation pour avoir le droit de faire cette formation, parce qu'ils allaient vérifier si c'était la manière la plus rapide vers le travail pour moi personnellement. Et pour moi en fait c'était, bon, c'était quelque chose que je veux vraiment faire et alors il faut d'abord vérifier, d'abord heu vérifier si c'est vraiment la manière la plus rapide et la meilleure pour toi, alors que toi-même tu n'as pas vraiment à décider là-dedans. Tu peux proposer un truc et alors eux vont regarder si tu peux ou pas, alors que c'est quand même ta vie. Mais ça a été accepté et oui on a fait ce PIIS jusqu'à où j'en suis maintenant, je suis en train de le faire. » (Un bénéficiaire)*

Certains vivaient aussi cela comme une recherche responsable d'un travail adéquat, qui pouvait faire l'objet de correctifs flexibles.

"Je suis content de ce contrat. On m'a enfin proposé du travail maintenant jusqu'en septembre, jusqu'à ce que je sois en ordre avec l'allocation de chômage. Entre-temps j'ai quand même changé de boulot. Avant je travaillais dans une maison de repos. C'était un travail barbant avec que des femmes. J'ai arrêté ça. Emi a vu aussi que ce n'était pas pour moi et alors j'ai pu changer. On a cherché ensemble ce qui était mieux. Pour moi c'est important d'avoir de bons collègues, et aussi de pouvoir être entre jeunes, avoir une bonne ambiance au boulot et bavarder. Elle m'a aidé à chercher quelque chose qui me correspondait. Maintenant j'ai un boulot varié dans le projet de mise au travail du CPAS. Je dois peindre, plafonner, travailler dans le jardin… J'ai donc pu choisir mon boulot. ".

On constate aussi qu'il arrive que la réciprocité fonctionne, à savoir qu'elle soit consignée par écrit et remarquée.

La relation de confiance joue un rôle important à cet égard, dans la mesure où les bénéficiaires – lorsqu'on leur demande d'évaluer cette réciprocité – font référence à des arguments relationnels plutôt qu'à des arguments de fond.

"Le PIIS, c'est un 'bout de papier' qui doit un peu résumer tous les trucs ou quoi et puis le donner au comité pour discuter la situation de l'étudiant ou de la personne. Qu'est-ce que je fais maintenant, qu'est-ce que je dois faire, et aussi par exemple on note à propos du job étudiant ou du travail ce que je fais et ce que je dois faire, et alors il faut transmettre ça au comité pour discuter ma situation et voir si c'est bien et ce que je dois faire, c'est comme ça que j'ai compris ça. L'AS doit tout écrire elle-même, il y a quelques titres ou quelques thèmes qui sont indiqués, ce qui est prévu, qu'est-ce que pense l'AS, qu'est-ce que moi le bénéficiaire j'ai dit, mais je ne sais pas toujours ce qu'elle est en train d'écrire. Je ne relis pas. Mais c'est quand même un résumé de ce que j'ai dit. C'est aussi une confiance entre elle et moi. Avec quelqu'un en qui je ne fais pas confiance c'est peut-être bien un problème. » (Une bénéficiaire)

« Est-ce que ces droits et devoirs sont en équilibre ? Je pense que oui. Au fond je ne sais plus très bien ce qui est écrit exactement dans le PIIS, mais je n'ai encore jamais eu de problème, donc je pense bien que c'est en ordre. » (Une bénéficiaire)

Des témoignages des usagers et des associations de défense des usagers, on pourrait synthétiser les conditions auxquelles le PIIS peut être, de leurs points de vue, un bon outil:

- Pas pour les publics trop vulnérables/précarisés
- Ne pas rendre obligatoire (un outil parmi d'autres à disposition des AS) et ne pas conditionner les récupérations financières des CPAS à l'établissement de PIIS
- Ne pas lier le PIIS à une sanction, ou s'il faut vraiment, qu'elle ne mette pas en jeu le revenu de survie, qu'elle soit pédagogique
- Rendre l'engagement réellement réciproque, avec donc une possibilité de sanctionner le CPAS
- Améliorer la possibilité de négocier et de choisir des usagers, laisser vraiment le choix
- La signature d'un PIIS doit se coupler à un accompagnement soutenant et non pas contrôlant, avec des objectifs personnalisés et modulables («juste signer un papier, ça ne structure personne»)
- Améliorer les gardes-fous et supprimer certaines contraintes (évaluations trimestrielles,...)
- Avoir une conception large de l'activation dans une optique d'émancipation, pas strictement limitée au marché du travail.
- Informer et protéger davantage les droits des usagers (ex : quid en cas de clauses illégales/abusives ?), donner les moyens aux usagers de faire res-

pecter leurs droits (via des organes indépendants par exemple, pas via des services internes aux CPAS)

- PIIS Insertion sociale : «Si c'est fait dans un esprit de ne pas sanctionner, dans un réel souci de rompre l'isolement, dans une connaissance de la personne, avec une analyse des besoins, dans un souci de trouver une vraie réponse, OK. C'est pas en l'obligeant à faire un contrat et en sanctionnant que ça va lui donner envie d'y aller et de s'ouvrir aux autres. Le fait que ce soit obligatoire et sanctionnable, ça va plutôt l'isoler encore plus.»
- « Pas un contrat strict et sanctionnable mais plutôt souple, modifiable, modulable par rapport au parcours»
- Obligations de moyens (pas de résultats), pour les usagers ET les CPAS.

5 | Conclusions générales et recommandations

5.1 Conclusions générales

Pour qui et de quelle manière pouvons-nous mettre en œuvre le PIIS en tant qu'instrument efficace d'activation sociale ? Voilà la question à laquelle nous avons cherché une réponse dans cette étude. Nous avons examiné successivement la façon dont le PIIS est utilisé aujourd'hui, quelles sont les possibilités d'extension, et quelles sont les conditions à remplir si l'on veut mettre en œuvre le PIIS en tant qu'instrument d'activation sociale.

Le Projet individualisé d'Intégration sociale semble nécessiter une révision. L'enquête quantiative auprès des utilisateurs de l'outil révèle qu'il est appliqué fréquemment, mais de manières très diverses. L'outil contractualise l'aide sociale aux jeunes et porte en lui le potentiel d'un outil d'accompagnement pour des probélatiques spécifiques vécues par les demandeurs d'aide sociale.

Chez les travailleurs sociaux, il existe un consensus sur le fait que le PIIS doit être renforcé en tant qu'outil d'accompagnement, assorti de la question de savoir si cela est possible à partir d'une forme contractuelle, et de la demande urgente de diminuer la charge administrative liée à l'utilisation de cet outil.

Nous retenons des témoignages des bénéficiaires des signaux positifs et des attentes concernant la clarté apportée par le PIIS, son aspect informatif, la clarification des conditions liées à l'assurance des droits, la possibilité de participation et de codécision, le travail sur mesure et la recherche d'une relation d'égal à égal. Les usagers se rendent pleinement compte qu'ils sont dans un contexte de droits et de devoirs, ils sont disposés à fournir une contrepartie et reconnaissent devoir respecter certaines conditions. Néanmoins, le PIIS installe parfois une 'méfiance' dans la relation entre le travailleur social et son bénéficiaire, et les

usagers ressentent des anomalies dans la 'contractualisation' : le rapport de force déséquilibré dû à leur position de dépendance lors de la conclusion d'un PIIS, l'inadaptation à leur situation personnelle, la peur d'abus éventuels et le caractère parfois stigmatisant ou paternaliste.

Au regard des missions d'autonomisation et d'émancipation dédiées aux CPAS, à quelles conditions le PIIS peut-il être un instrument intéressant dans le travail social ? Il s'agit en fait ici de la question centrale de la recherche, autour de laquelle s'articulent dans un second temps les autres enjeux, ceux du groupe-cible, des simplifications administratives et de l'opportuntité d'introduire un service communautaire. Nous formulons à partir des conclusions de cette étude un certain nombre de recommandations, en distinguant les recommandations en matière de politique (SPP IS et ministre de l'Intégration sociale) et les recommandations au secteur (les CPAS particuliers et leurs Fédérations).

5.2 Recommandations en matière de politique

5.2.1 Opérer un choix de bénéficiaires ou de thèmes

5.2.1.1 Un outil d'activation sociale?

Pour quel groupe-cible ou sur quels thèmes le PIIS peut-il être mis en œuvre en tant qu'outil pour assurer des sources et des moyens supplémentaires, et pour financer un surplus d'accompagnement et d'attention envers ces groupes-cibles ou thèmes spécifiques ?

Une minorité (4 répondants sur 10) estime utile un élargissement des groupes-cibles. Dans l'étude qualitative, nous avons pu affiner davantage cette question. C'est surtout dans les groupes de discussion avec les travailleurs sociaux que l'enthousiasme pour un élargissement était faible. Ce qui semble emporter le consensus, c'est le maintien du système pour les jeunes, mais il n'existe pas de soutien pour un élargissement vers d'autres groupes-cibles, et certainement pas pour une catégorisation des groupes-cibles. Cela a un effet stigmatisant et culpabilisant, déclarent les répondants.

Pour les étudiants et l'accompagnement du parcours professionnel, l'outil semble fonctionner. Pour l'accompagnement du parcours professionnel, il existe déjà un système d'accompagnement performant dans les CPAS. Actuellement, un certain nombre de villes et de communes sont subventionnées pour des initiatives visant l'activation sociale et encadrées par un PIIS. L'activation

sociale est décrite comme suit dans ce contexte : *« L'activation sociale consiste à augmenter la participation à la société et à briser l'isolement social en entreprenant des activités socialement utiles, soit comme objectif en soi, soit en tant que première étape d'un parcours d'insertion socioprofessionnelle, soit en tant que première étape vers un (futur) emploi rémunéré. » (Van Dooren et al., 2012, pp. 13-14)*

Les opinions à ce sujet s'avèrent partagées. D'une part, les travailleurs sociaux et les experts estiment que tout le monde mérite un plan d'accompagnement, même les plus vulnérables. Un PIIS activation sociale, qui permet un soutien et un accompagnement renforcés grâce au financement supplémentaire qui l'accompagne, assure le suivi sur plusieurs plans et domaines et dépasse l'accent unilatéral placé sur l'activation professionnelle. D'autre part, des inquiétudes s'expriment au sujet du couplage au revenu d'intégration, de la faisabilité de la contractualisation pour les plus vulnérables et des possibilités de sanctions. Il reste nécessaire 'd'élargir la marge de manœuvre et non de la réduire', d'offrir des chances et de stimuler la participation sociale, et de travailler ensemble au 'droit à l'intégration'. Une offre sur mesure, bien soutenue (sur le plan émotionnel et instrumental), composée de modules collectifs ou individuels, est encore trop peu développée dans de nombreux CPAS pour pouvoir garantir cela. Cela demande des investissements supplémentaires et donc un financement supplémentaire, ainsi que le développement de bons partenariats avec des tiers (entreprises d'insertion, projets d'assistance par le travail, travail de proximité, initiatives bénévoles) et la mise en place d'une politique de bénévolat (qui prévoirait l'assurance et le défraiement du travail bénévole). De plus, les répondants mettent en garde contre le couplage avec des sanctions. La suspension d'un revenu minimum hypothèque gravement la qualité de vie des ménages socialement vulnérables. Il a été suggéré d'envisager des 'sanctions alternatives', comme la convocation à une audience, la suspension éventuelle de l'aide complémentaire, mais également des correctifs, des récompenses et des incitants supplémentaires (mesures de soutien complémentaires comme le renvoi vers des services plus spécialisés, la recherche de loisirs, l'organisation de concertations avec les bénéficiaires).

De manière générale, les acteurs reconnaissent **l'intérêt du PIIS pour les moins de 25 ans.** Cet intérêt se justifie en termes pédagogiques (les jeunes sont par définition moins matures et ont davantage besoin de cadre ; ils se trouvent à un moment clé de la vie) et en terme de légitimation, surtout pour les étudiants (la société leur donne la possibilité de faire des études, à eux de prouver qu'ils le méritent). Certains vivent néanmoins cette obligation comme une «formalité inutile», en particulier dans le cas des étudiants avec qui «ça roule», qui n'ont pas besoin de ce cadre pour se structurer.

En ce qui concerne les **PIIS étudiants, on observe d'importantes disparités entre les CPAS dans les critères et conditions**. La Circulaire Dupont de 2004 (« L'étudiant doit être disposé à travailler dans les périodes qui s'avèrent compatibles avec les études »), par exemple, fait l'objet d'interprétations diverses. Certains obligent à trouver un job d'étudiant (avec suppression automatique du RI pendant 1 mois pendant les vacances), d'autres s'en tiennent à une obligation de moyens (obligation de chercher un job mais pas de sanction). Les politiques en matière de séjours d'études à l'étranger, d'échec et redoublement, de choix d'études, etc. varient elles aussi.

En ce qui concerne le **public-cible non obligatoire,** les plus de 25 ans, nous avons vu que les pratiques et opinions divergeaient. L'enquête quantitative a révélé qu'environ 40% des répondants appliquait déjà le PIIS à un groupe-cible plus large que les moins de 25 ans (ERIS, sans-abris, mise à l'emploi, assuétudes,...) et que 40 autres % estimaient qu'un élargissement du groupe-cible actuel serait pertinent. Les entretiens qualitatifs ont fait état d'une grande diversité de pratiques, d'un usage généralisé à tous les usagers, à une mise en oeuvre limitée, voire exceptionnelle, au « cas par cas », en passant par une focalisation sur certaines «catégories» d'usagers. Même si dans les faits une extension du groupe-cible semble pertinente et déjà mise en pratique, la plupart des acteurs se prononcent contre le caractère obligatoire de cette extension, et préfèrent laisser aux CPAS et aux travailleurs sociaux le soin de juger de la pertinence de l'application du PIIS à certains (types d') usagers. De plus, certains usages «catégorisés» du PIIS (en matière d'assuétudes par exemple) ne font pas porter le contrat sur le DIS. Autrement dit, ces usages sont détachés de la possibilité de sanction financière.

Au niveau de l'activation sociale, il ressort que certains CPAS proposent une offre d' « activation sociale » (groupes, ateliers…) et que la plupart prône une participation sur base volontaire, généralement pour un groupe restreint d'usagers, parfois de manière intensive et à long terme. La diversité des offres de services en la matière est également fonction des ressources du réseau local et des partenariats établis par les CPAS avec d'autres opérateurs (pour l'alphabétisation, la formation, l'ISP, les activités de participation sociale) et pour les petits CPAS, de l'existence de relais et partenariats. Il faut relever que les CPAS qui mettent en œuvre des projets d'activation sociale (inclusion sociale, remobilisation…) sont convaincus de leur pertinence et de leur utilité pour l'intégration sociale des personnes qui en bénéficient.

Il ressort des différents discours et pratiques des arguments pour et des arguments contre l'extension du PIIS à d'autres groupes cibles.

5.2.1.2 Arguments pour:

- Chacun a droit à ou nécessite un trajet d'accompagnement : "donner les mêmes droits et obligations à tous les bénéficiaires et assurer un suivi identique à tous".
- Le PIIS garantit l'information des usagers de leurs droits et devoirs, et tout le monde doit en être informé de la même manière
- Le PIIS permet parfois d'obtenir des décisions positives pour des groupes d'usagers pour lesquels le conseil n'aurait en règle générale pas pris de décision positive
- Le PIIS permet et oblige les CPAS à accorder une attention particulière aux usagers les plus fragiles pour rééquilibrer le paradoxe que les usagers qui sont actuellement le plus éloignés de l'emploi et qui sont dispensés de la « dispositon au travail » pour motifs d'équité disposent parfois d'un moindre accompagnement que les autres usagers ;
- Enfin, même s'il s'agit d'un argument externe au travail social d'accompagnement de l'usager, plusieurs interlocuteurs soulignent la demande politique accrue de légitimation et de visibilisation du travail social accompli avec l'usager et du parcours des usagers. Tant au niveau local du Conseil de l'Aide sociale qu'au niveau du contexte politique général, on observe des attentes politiques d'ouvrir le « boîte noire » du travail social (« mais qu'est-ce qui se passe avec cet usager »). A cet égard, pouvoir faire état d'un PIIS qui explicite les objectifs d'intégration sociale poursuivis avec l'usager peut être de nature à rencontrer ces attentes et à « rassurer » les autorités politiques.

5.2.1.3 Arguments contre:

- Beaucoup plaident pour ne pas imposer la PIIS comme une règle, mais de laisser au travailleur social le libre-arbitre de voir – au cas par cas – quand le PIIS peut être utile : "ce n'est pas une question de groupes cible mais de besoin individuel".
- La contractualisation n'est pas la façon de travailler adéquate avec le groupe-cible qui est justement spécifique au CPAS, en particulier les plus fragilisés d'entre eux : « la question est de savoir si un PIIS est bien un outil qui a du sens vu le groupe-cible avec lequel nous sommes souvent menés à travailler en ce moment ».
- "Le PIIS n'est pas utile en soi, une relation de confiance doit s'établir, cela prend du temps et le PIIS est une formalité contraignante qui prend du temps et qui frustre travailleurs et usagers"

- Plus que la pression et la contrainte, c'est la motivation qui est facteur de changement : "la contractualisation de l'aide ne permet pas l'obtention de résultats plus positifs: il semble que les personnes avec qui ça va, ça marcherait aussi sans PIIS, et que ceux avec qui ça ne va pas, le PIIS n'apporte pas de plus-value".

A cet égard, la circulaire provisoire diffusée par le SPPI IS en juin 2015 et indiquant les conditions de financement des projets d'activation sociale en imposant la mise en œuvre d'un PIIS pour les bénéficiaires de l'activation sociale a constitué un « test » intéressant. Si cela ne posait pas de problème particulier pour une partie des CPAS – notamment ceux qui ont déjà une pratique généralisée du PIIS - ; pour d'autres au contraire, ces conditions sont apparues comme une contrainte contreproductive (pour les CPAS et pour les usagers). Certains des CPAS rencontrés prévoyant déjà les stratagèmes à mettre en place pour contourner ces conditions en s'y adaptant de manière purement formelle (en faisant signer un document « PIIS type » aux usagers concernés).

Les interlocuteurs engagés dans l'accompagnement des personnes les plus vulnérables insistent sur l'important travail d' «apprivoisement» qui doit être mené en amont par les travailleurs sociaux. L'instauration d'un climat de confiance et de sécurité apparaît aux yeux de tous comme non seulement plus respectueux des personnes, mais aussi comme plus «efficace» dans l'objectif de réinsertion. L'obligation et la pression de la sanction s'avèrent aussi inutiles qu'inefficaces dans ces processus de remobilisation, d'autant plus si elles mettent en jeu le revenu de survie dont ces personnes dépendent. La réponse à ses besoins vitaux, la gestion de l'urgence et la possibilité pour la personne de se stabiliser sont des préalables indispensables à l'amorce de tout parcours de réinsertion.

5.2.1.4 Couplage avec la disposition au travail et dispense pour raisons d'équité

Il semblerait que ce soit la notion de disposition au travail qui constitue le noeud du problème et la source des interprétations divergentes à propos du PIIS. Avant toute considération quant aux publics-cibles, aux modalités, etc., il s'agit au préalable de trancher sur le statut et le rôle du PIIS par rapport à cette disposition et de clarifier ce qui est entendu par « disposition au travail », ainsi que l'articulation avec les motifs d'équité recevables pour accorder une dispense.

Au départ, cette disposition fait l'objet d'une définition binaire : soit on est disposé au travail, soit on est dispensé pour motif de santé et d'équité.

L'introduction du PIIS étudiant, et plus récemment du concept d'activation sociale, élargit l'interprétation de la notion :

«Souvent invoquée au titre de raison d'équité, la poursuite d'études faisait l'objet d'appréciations en des sens divers sous l'empire de la loi instituant le droit à un minimum de moyens d'existence (...) Depuis le changement de loi en 2002, le texte prévoit explicitement, du moins pour les bénéficiaires âgés de moins de 25 ans, que la poursuite d'études de plein exercice, « en vue d'une augmentation [des] possibilités d'insertion professionnelle », peut constituer un motif d'équité de nature à exonérer l'ayant droit de l'exigence qu'il soit disposé à travailler (article 11, §2, a). (...) lorsque le CPAS admet sur cette base un étudiant au bénéfice du revenu d'intégration, l'établissement d'un projet individualisé d'intégration sociale est obligatoire. L'arrêté d'exécution de la loi du 26 mai 2002 détermine les modalités que doivent respecter les projets individualisés d'intégration sociale spécifiques aux étudiants. Ce régime d'exception à l'obligation de principe de rechercher un emploi est donc celui dans lequel s'insère aujourd'hui la possibilité pour les CPAS de venir en aide aux étudiants en situation de précarité. (...) Mais il faut constater que le législateur de 2002 n'a pas saisi l'occasion pour trancher les controverses jurisprudentielles relatives à ce cas de figure, notamment quant aux questions de savoir jusqu'où le bénéficiaire dispose de la faculté de choisir librement ses études, jusqu'à quel point des échecs restent admissibles, et dans quelle mesure exactement le CPAS est autorisé à demander, voire imposer, à l'intéressé de travailler en dehors de son horaire de cours. (...) Pour réduire cette relative insécurité, la jurisprudence a articulé la possibilité d'entamer ou de poursuivre des études au titre de raisons d'équité autour de trois conditions, qui ont été en partie formalisées dans une circulaire du ministre de l'Intégration sociale en 2004.

i) Premièrement, les études doivent, comme la loi le prévoit désormais explicitement, être de nature à augmenter les possibilités d'insertion professionnelle de l'intéressé.(...)

ii) En deuxième lieu, l'étudiant doit démontrer son aptitude concrète à la poursuite des études invoquées comme raisons d'équité (...)

iii) Enfin, il est fréquemment affirmé que la dispense de disposition au travail n'est pas totale et, sur cette base, il est souvent exigé de l'étudiant qu'il conserve une disposition minimale dans la mesure compatible avec son programme de cours ou d'examens» (Mormont & Dumont, 2015)

L'introduction et la valorisation au sein des CPAS et du SPP Intégration sociale des projets d'activation sociale a encore élargi les termes du débat puisque désormais la légimité et l'utilité d'activités non directement centrées sur le travail

et l'emploi, mais poursuivant des finalités plus larges d'insertion et de participation sociale, de développement personnel et de citoyenneté sont reconnues.

En l'état actuel des choses, selon les experts consultés, le contrat a, dans l'esprit du législateur, vocation à préciser la notion, somme toute assez vague et sujette à interprétation, de disposition au travail. Il est donc indirectement mais automatiquement lié aux conditions d'octroi du RIS.

Toujours dans la situation actuelle et selon nos experts, cet état de fait pose problème, c'est-à-dire risque d'engendrer de l'exclusion, dans la mesure où :

- les critères de dispense manquent de publicité et de transparence
- il est juridiquement possible et légal de conclure un tel PIIS même avec les publics dispensés de la disposition au travail
- les tribunaux ne sont pas habilités à trancher sur le contenu des contrats et sur l'éventuel caractère disproportionné ou irréaliste de ceux-ci

Cela signifie que les CPAS ont le pouvoir, *de facto*, d'imposer arbitrairement un nombre illimité de conditions à l'octroi du RI, fussent-elles déraisonnables.

Dès lors, pour lever ce malentendu, l'avenir du PIIS peut prendre 2 directions différentes.

- soit il précise la condition de disposition au travail et fait donc partie des conditions d'octroi, la dispense de l'une entraînant automatiquement la dispense de l'autre
- soit il se distingue tout à fait de la disposition au travail et donc des conditions d'octroi du RIS.

5.2.1.5 3 scenario's:

Dans un premier temps, nous présentons les différents scénarios théoriquement envisable, avec les arguments "pro" et "contra".

a) Généralisation du PIIS

Le **premier scénario** est celui d'une **généralisation du PIIS pour tous les usagers bénéficiaires du RIS ou équivalent**, comme le pratiquent certains CPAS (tant des "petits CPAS" que des CPAS de taille moyenne et certains grands CPAS).

Il faut cependant relever dans l'enquête quantitative qu'une majorité des répondants (60%) ne se prononcent pas pour une extension du PIIS et que 72% considèrent que cela représente une charge administrative excessive

L'analyse des pratiques montre que le **scénario d'une généralisation du PIIS** pour tous les usagers n'a de pertinence et d'intérêt que si **plusieurs conditions** sont rencontrées :

1. ***Un PIIS personnalisé, négocié et adapté :*** *A condition que le PIIS soit mis en oeuvre une dynamique d'accompagnement social orientée « personne » et « solution ». L'établissement d'un PIIS est pertinent lorsqu'il est adapté au client et à sa situation, en prenant en compte ses forces, ses possibilités et ses contraintes; lorsque les objectifs et les engagements sont formulés dans un language clair et compréhensible ; lorsqu'il est une base de coopération, qu'il peut être communiqué de manière transparente à des tiers, en clarifiant les responsabilités/en fixant les réunions de travail ; lorsqu'il prévoit des espaces de gestion des difficultés et des "échecs" et lorsqu'il permet de réagir "sur la balle"*

2. ***Un PIIS mis en œuvre dans de bonnes conditions professionnelles****. Il est nécessaire que le PIIS soit utilisé par un travailleur social maîtrisant les techniques utiles à une relation d'aide visant le développement du potentiel des personnes en difficulté. Cela implique également que le temps de préparation soit suffisant : connaissance fine de la situation, du projet du client, des capacités et des possibilités d'intégration. Cela implique également une structure et une culture organisationnelle qui favorise le travail collectif et la concertation au sein du corps social (entre travaillerus soiciaux, en particulier dans les articulations entre "première"" et "deuxième ligne", Service Social Général et Services spécialisés), mais également entre le "corps social" et le "corps politique" '(Président, Conseil de l'Aide sociale) Agissant dans le cadre d'une équipe en phase avec les impulsions politiques locales ;*

3. ***Un PIIS articulé à une offre de services « à 360% »****. La généralisation du PIIS à tous les usagers – y compris ceux qui sont actuellement dispensés pour motif d'équité – implique :*
    a. *Que la condition de "disposition au travail" ne soit pas interprétée de manière restrictive, mais qu'elle soit interprétée comme "disposition à l'intégration sociale"" pour prendre en compte les usagers les plus vulnérables et intégrer la dimension d'activation sociale (et pas uniquement la perspective d'activation et d'insertion professionnelle (comme le font, parce que c'est leur mission et leur fonction les Services Publics d'Emploi (VDAB, FOREM, ACTIRIS, ONEM);*
    b. *Que le CPAS et ses partenaires soit effectivement en mesure de proposer une offre d'accompagnement et de services suffisamment large et diversifiée pour rencontrer les différentes situations et les différents besoins d'intégration sociale des usagers : participation sociale, accompagnement thérapeutique, formation, activation sociale, trajet ISP*

4. ***Un PIIS intégré dans les procédures, instruments et outils du CPAS.*** *Une des difficultés rencontrée est que le PIIS constitue souvent une charge administrative supplémentaire, qui s'ajoute aux procédures déjà en viguer dans les CPAS. Premièrement, il demande un investissement en temps important, tant au moment de le conclure avec l'usager, que dans le suivi, les évaluations et les procédures de sanction. Il s'additionne au volume de travail déjà des travailleurs sociaux et augmente le travail de rapportage (rapport évaluation tous les trois mois, présenter l'évaluation au CSSS, récolter des signatures,...). De plus, le PIIS fait parfois « double emploi » et s'ajoute à d'autres documents et dossiers qui balisent déjà en interne le parcours de l'usager : le dossier social, le « plan d'accompagnement », etc.. Il constitue un travail de reporting supplémentaire dans la mesure où son emploi ne consiste pas seulement à «faire», mais aussi à dire et à formaliser ce que l'on fait, selon une certaine procédure. Par contre, là où le PIIS est intégré et articulé aux procédures et aux outils – dont l'outil informatique – en place dans les CPAS, il représente une charge moins lourde et constitue le vecteur de l'accompagnement de l'usager tout au long de son parcours.*

Ces 4 conditions sont évidemment des conditions optimales et idéales. Certains CPAS montrent que ce scénario est possible dans certains contextes, à l'exemple des pratiques du premier CPAS (en Wallonie) présenté (Case Study 1) dans l'enquête qualitative. Beaucoup de CPAS pourraient objecter avec raison que *" cela serait l'idéal, mais que ce n'est malheureusement pas la réalité".*

L'enquête qualitative semble montrer que la généralisation du PIIS comme outil d'accompagnement social (et pas comme simple formalité) est possible dans certains CPAS

- *de taille moyenne,*
- *avec un nombre limité de demandeurs d'aide, permettant la possibiltié d'une relation de proximité et de confiance avec les usagers,*
- *qui dispose d'une offre de service suffisamment diversifiée (en ayant mobilisé des ressources (fonds régionaux, fonds européens) et établi des partenariats locaux);*

Par contre, cette généralisation positive est irréaliste dans d'autres contextes.

Le **scénario d'une généralisation** du PIIS à tous les usagers peut être vertieux, mais il comporte en effet également **plusieurs risques**.

Le **premier risque** est que la généralisation du PIIS à tous le usagers, loin de favoriser un accompagnement personnalisé, conduise à un **traitement standardisé et bureaucratique**. Certes, tous les usagers signeraient un "PIIS", mais l'adéquation de ce PIIS à leurs besoins d'intégration sociale serait purement formelle. Dans beaucoup de CPAS, compte tenu de l'insuffisance des moyens et des ressources d'intégration sociale que les CPAS

et leurs partenaires peuvent effectivement proposer aux usagers, cela conduirait à établir des PIIS de manière purement formelle et fictive ou à proposer des PIIS en inadéquation avec la situation et les besoins des usagers et les possibilités du contexte.

Le **second risque** de la généralisation du PIIS, dans son format actuel et compte tenu des divergences de philosophies, de politiques, et de pratiques des 589 CPAS de Belgique, est que cette généralisation ne soit, dans certains cas, **une porte ouverte à des pratiques arbitraires et discrétionnaires des CPAS envers les usagers, au gré des impulsions politiques locales.**

Alors que l'histoire des CPAS témoigne du passage de l'arbitraire d'une assistance attribuée au cas par cas (*comme cela était le cas à l'époque des CAP – Commissions d'Assistance Publique – qui ont précédé les CPAS entre 1925 et 1975)* à la reconnaissance de Droits sociaux *(Article. 1er. de la loi organique des centres publics d'action sociale 8 juillet 1976 : « Toute personne a droit à l'aide sociale. Celle-ci a pour but de permettre à chacun de mener une vie conforme à la dignité humaine")*, **le risque d'une généralisation du PIIS est bien de réintroduire une appréciation locale et subjective du Droit à l'Intégration sociale**, renforçant encore d'avantage une inéquité dans les conditions d'octroi et de maintien du RIS.

Alors que les évolutions des situations sociales et les transformations des politiques en matière de sécurité sociale (avec les restrictions apportées au bénéfice des allocations de chômage pour un nombre croissant de personnes (fin de droit, dégressivité, conditions d'accès et de maintien à l'allocation d'insertion) ont conduit à augmenter de manière importante le nombre de demandeurs d'aide sociale auprès des CPAS, une généralisation d'une particularisation, via le PIIS, des conditions d'octroi et de maintien du RIS **risque de se transformer, dans certains cas, en instrument de précarisation et d'exclusion de ce qui constitue dans notre système social le "dernier filet".** Même si la très grande majorité des CPAS et des travailleurs sociaux travaillent dans une perspective d'intégration sociale, l'enquête menée aurprès des CPAS montre qu'il convient également de prévenir le risque que le PIIS ne soit utilisé comme instrument d'exclusion sociale

b) Élargissement thématique du PIIS

Le second scénario est celui d'une **extension thématique du PIIS pour poursuivre des objectifs d'activation sociale**. A coté des PIIS "Etudes",

"Formation" et "Insertion professionnelle" déjà en vigueur dans la plupart des CPAS, cela reviendrait à établir un nouveau modèle spécifique de PIIS "Activation sociale".
Un PIIS activation sociale, qui assure un suivi sur plusieurs plans et domaines et propose un soutien et un accompagnement supplémentaires, par le biais du financement complémentaire dont il est assorti. Les thèmes ou les domaines de vie autour desquels de tels PIIS peuvent être conclus sont le logement (personnes sans abri, gestion des factures d'énergie et habitat assisté), gestion budgétaire, santé (problématique de la toxicomanie, problématiques psychiques ou psychiatriques), soutien à l'éducation, développement de loisirs utiles, et bénévolat (moyennant accompagnement, et sous le statut de bénévole).

Dans le cadre de l'activation socioprofessionnelle, le PIIS s'avère utile en tant qu'outil d'accompagnement. Il peut par conséquent (continuer à) être mis en œuvre dans le cadre de la formation et de l'accompagnement du parcours professionnel – dans l'optique d'une intégration professionnelle – auprès d'un groupe-cible plus large que les -25 ans.

Une minorité des CPAS (40%) ayant répondu à l'enquête mettent déjà parfois en oeuvre le PIIS dans des objectifs d'activation sociale et un peu moins du quart (23% des répondants) sont favorables à une extension du PIIS pour des objectifs d'activation sociale.

Dans le même temps, la recheche qualitative menée auprès des CPAS a tout d'abord mis en évidence **l'intérêt et la nécessité de développer une offre d'activation sociale pour les usagers les plus éloignés de l'emploi.** Cette offre d'activation sociale peut prendre des modalités variées (accompagnement individuel, participation à des activités collectives de socialisation et de citoyenneté, alphabétisation et pré-formation, activités culturelles et sportives, suivi d'activités thérapeutiques et de développement personnel..). Les CPAS qui développent déjà actuellement des projets d'activation sociale/inclusion sociale en font une **évaluation très positive**, tout en relevant que ces projets ne concernent généralement qu'un **nombre limité d'usagers** et sont **très exigeants en terme de travail social et d'accompagnement.**

Par contre, la plupart des interlocuteurs recontrés ont clairement exprimé **leurs réticences et leur opposition à l'obligation d'établir un PIIS pour les usagers de l'activation sociale**.
Outre les raisons liés à l'ajout de contraintes administratives supplémentaires et au manque de moyens, le principal argument soulevé est celui du **caractère**

irréaliste et contreproductif de l'établissement d'un contrat formel avec obligations et possibilité de sanctions pour l'accompagnement des publics les plus fragilisés (risque de caractère factice et contre-productif du PIIS).

Dans le même sens, sur le plan de la **validité juridique**, les experts soulèvent la **question du consentement** et de la capacité de certains publics, les plus fragilisés (assuétudes, illettrisme, maladies mentales,...), à conclure un contrat, surtout si celui-ci est «contraignant» et lié à une possibilité de sanction.

Autrement dit, pour les publics plus fragilisés, le PIIS ne peut avoir de sens que comme outil d'accompagnement (personnalisé, flexible, révisable) dans le travail social; mais par contre le lien avec l'octroi et le maintien du RIS est problématique.

Les quatre balises qui ont été présentées dans le scénario 1 d'une généralisation du PIIS ((1) Un PIIS personnalisé, négocié et adapté, (2) Un PIIS mis en œuvre dans de bonnes conditions professionnelles, (3) Un PIIS articulé à une offre de services « à 360% », (4) Un PIIS intégré dans les procédures, instruments et outils du CPAS) **s'imposent à plus forte raison dans l'hypothèse d'une extension du PIIS pour des objectifs d'activation sociale.**

En cas d'extension du PIIS pour des objectifs d'activation sociale, deux conditions sine qua non doivent être rencontrées :

1 – Il s'agit de découpler le contenu du PIIS– de la procédure d'octroi du RIS ou équivalent et de la possibilité de sanction. Afin de faire véritablement du PIIS un outil pour l'accompagnement social des usagers, il est nécessaire que le PIIS ne soit constitue pas une menace et une épée de Damoclès supplémentaire au dessus de la tête des usagers les plus fragilisés – puisqu'il s'agit notamment des usagers qui sont dispensés de la « disposition au travail » » pour motifs d'équité ou de santé, mais qui ont quand même droit à l'intégration sociale et à l'obtention d'un RIS ou équivalent.

Il faut ici distinguer le **fait d'établir un PIIS** – qui peut être rendu obligatoire – et **le contenu même du PIIS –** qui explicite des objectifs et les actions que l'usager et le CPAS poursuivent en vue de l'intégration sociale (et lorsque cela est possible professionnelle) et qui doivent pouvoir être établi à égalité morale, être revus et adaptés en fonction de l'évolution de la situation.

2 – **La deuxième condition portent sur les moyens rééls pour les CPAS et les travailleurs sociaux de réaliser un accompagnement intensif et des actions d'activation sociale ; et donc sur le financement des actions d'activation sociale**. Ce n'est pas le fait de rendre le PIIS obligatoire qui va améliorer la qualité du travail d'ccompagnement effectué par les CPAS – cela va juste leur imposer une procédure supplémentaire -. Par contre, **si l'établissement d'un PIIS activation sociale est liée à l'obtention de moyens supplémentaires pour les CPAS, cela peut fournir un incitant et les ressources, tant pour le CPAS que pour l'usager de s'engager dans cette démarche avec des perspectives concrètes.**

Concrètement, un PIIS « activation sociale » pourrait porter sur les objectifs et les actions suivantes (liste non limitative)

- *En matière **de logement**: SDF; Accompagnement autour de factures d'énergie impayées; Habitat assisté; Demandes d'adresses-référence*
- *En matière de **gestion budgétaire***
- *Pour **les problématique de Santé** : toxicomanes, Problématiques psychiques ou psychiatriques*
- ***En matière de garde et de soins, d'éducation des enfants (recherche de crêche,..)***
- ***En matière de participation sociale et citoyenne (activités culturelles; de loisir, apprentissage langues, atelier citoyeneté)***
- *Pour des activités de **volontariat** (dans le respect du statut de bénévole et avec un encadrement suffisant)*
- *Etc…*

c) Utilisation du PIIS « au cas par cas »

Le troisième scénario est celui d'une utilisation du PIIS « au cas par cas ». Cela correspond à la pratique actuelle de nombreux CPAS qui réservent l'établissement d'un PIIS, à l'appréciation des travailleurs sociaux avec validation par le Conseil de l'Aide Sociale, aux situations particulières de quelques usagers pour lesquelles ils estiment qu'il peut s'agir d'un outil utile pour mieux cadrer les *usagers qui nécessitent un accompagnement particulier ou avec qui il est difficile de fixer des règles d'une façon normale ou qui refusent d'obtempérer et de collaborer* .

Le caractère obligatoire et contraignant du PIIS est en grande partie responsable de sa lourdeur administrative : «l'obligation entraîne beaucoup de formalité, l'aspect formel prend le dessus». Certains plaident dès lors pour lever cette obligation et pour laisser la liberté aux CPAS et aux travailleurs sociaux

de conclure un contrat à un certain moment, quand la situation le nécessite. Ils insistent sur l'importance, dans ce cas de figure, d'avoir une trace écrite objective et formelle de cette démarche

5.2.1.6 Proposition de la commission d'experts:

Les résultats des analyses quantitative et qualitative ont été soumis à une commission d'experts composée de CPAS, d'universitaires, de juges du travail et de représentants d'associations de lutte contre la pauvreté. Voici la procédure idéale qui est ressortie de cette discussion :

Lors de sa demande de revenu d'insertion, chaque usager du CPAS a droit à une information claire sur ses droits et devoirs. En ce sens, il est indiqué que chaque bénéficiaire signe, lors du commencement de son accompagnement par un travailleur social, un document clair et concis qui stipule qu'il/elle a droit à un parcours d'accompagnement.

Ensuite, un plan d'accompagnement est rédigé avec chaque client, en concertation, et repris dans un 'système de suivi des bénéficiaires'. Pour les jeunes et pour les usagers qui nécessitent un accompagnement renforcé dans la lutte contre l'isolement sociale et pour le soutien à la participation sociale, cela peut s'accompagner d'un PIIS. Le CPAS perçoit un défraiement supplémentaire pour cet accompagnement intensifié. Il est nécessaire que la position du bénéficiaire soit renforcée en garantissant qu'il y ait une réciprocité, qu'une offre suffisante et sur mesure puisse être proposée, que le PIIS soit manié comme un outil dynamique et adaptable et qu'il y ait une approche pondérée, prudente et transparente des sanctions. L'aide sociale des CPAS reste un dernier filet de sécurité, qui offre à des personnes des chances supplémentaires d'intégration et qui n'abandonne personne. Il est important que l'autonomie locale des CPAS demeure garantie dans l'application de leur travail, que les travailleurs sociaux utilisent leur marge discrétionnaire dans leur engagement à proposer des perspectives d'intégration sur mesure aux citoyens les plus vulnérables, que personne ne soit abandonné à son sort et que les travailleurs sociaux soient soutenus de manière suffisamment méthodique. Cela permet un élargissement thématique de l'utilisation du PIIS, afin de développer davantage une activation sociale adéquate et qui bénéficie d'un soutien de qualité, et cela demande une simplification administrative, pour qu'il puisse être utilisé comme un véritable outil d'accompagnement, même sans une charge administrative importante.

5.2.2 Recommandations pour la simplification administrative

Le PIIS est ressenti comme une charge administrative à plusieurs égards.

Premièrement, il demande un investissement en temps important, tant au moment de le conclure avec l'usager, que dans le suivi, les évaluations et les procédures de sanction. Il s'additionne au volume de travail déjà considérable des travailleurs sociaux et augmente le travail de rapportage (rapport évaluation tous les trois mois, présenter l'évaluation au CSSS, récolter des signatures,...).

De plus, le PIIS fait parfois « double emploi » et s'ajoute à d'autres documents et dossiers qui balisent déjà en interne le parcours de l'usager : le dossier social, le «plan d'accompagnement », etc.. Il constitue un travail de reporting supplémentaire dans la mesure où son emploi ne consiste pas seulement à «faire», mais aussi à dire et à formaliser ce que l'on fait, selon une certaine procédure. D'où le plaidoyer pour des 'correspondances intelligentes', à savoir : l'intégrer dans le système de suivi des usagers, l'aligner le plus possible sur le fonctionnement quotidien, et apporter des ajustements à la façon d'évaluer.

L'outil est décrit comme «pas assez flexible». Les situations sont dynamiques et peuvent changer rapidement, et les acteurs souhaitent pouvoir y réagir rapidement, pouvoir adapter les projets et objectifs en fonction des changements de situation, sans être contraints et tenus par un PIIS trop rigide. La procédure d'évaluation trimestrielle paraît elle aussi trop rigide et inadaptée à la réalité des suivis, en particulier au niveau de son timing. Les étudiants n'ont rien de nouveau à raconter quand ils n'ont pas encore reçu de nouveau bulletin, et l'évaluation doit la plupart du temps se faire entre deux périodes d'examen, ce qui est perçu comme ayant peu de sens s'il n'y a pas de changement dans la situation sociale. L'évaluation qui se fait tous les trois mois est vécue comme artificielle : ce timing imposé à l'avance n'est pas en phase avec les besoins changeants ou le monde d'existence du client. Au début du PIIS la fréquence d'évaluation devrait être plus intensive que plus tard. Idéalement, les objectifs sont définis en concertation, et reliés à des actions, sur base de la motivation déjà présente chez le bénéficiaire, tout en cultivant cette motivation en insérant des étapes réalistes et réalisables afin que l'intéressé rencontre régulièrement des succès. Cela exige à son tour que l'on fasse régulièrement des bilans rétrospectifs et prospectifs.

Il est par conséquent nécessaire de simplifier l'outil et de l'intégrer davantage aux procédures et outils déjà mis en oeuvre par les CPAS

5.2.2.1 Intégration au système de suivi des bénéficiaires

Il s'agit d'intégrer davantage le PIIS dans les outils et pratiques existants, notamment à travers l'outil informatique, selon les pratiques déjà mises en œuvre dans certains CPAS. Les CPAS utilisent déjà souvent des applications informatiques afin d'encoder et de conserver les données des dossiers. Ainsi, Ine Bogemans, assistante sociale en chef du Team Activation du CPAS de Malines, témoigne sur le site web CIPAL à propos de NeptunusWeb, développé par son équipe :

> *"L'un des principaux points forts du module, c'est qu'on peut suivre étape par étape la progression de son bénéficiaire. Chaque entretien et chaque étape sont notés, et ainsi on peut toujours retrouver quels sont les règles qui ont été établies et ce qui a déjà été réalisé. Au final, cela porte aussi ses fruits quand certaines choses doivent être démontrées, par exemple pour des subsides ou pour le rapport annuel. Le système régurgite tout, pour ainsi dire, à condition qu'on ait tout bien encodé. » (CIPAL, 2011)*

Les travailleurs sociaux plaident pour l'établissement de correspondances intelligentes. Il faut relier la mise en place du PIIS au système d'enregistrement général. Si celui-ci reprend et évalue des objectifs et des actions convenues, il devrait y avoir la possibilité d'opérer de manière simple une sélection des informations, qui serait reprise dans un document PIIS clairement formulé et lisible. Certains CPAS testent d'ores et déjà de tels systèmes intégrés. Le partage de connaissances et l'échange d'outils seraient les bienvenus.

5.2.2.2 Intégration du suivi des actions dans le dossier social

Dans le même mouvement, qui consiste à intégrer davantage le PIIS dans les outils et pratiques existants, sans qu'il s'ajoute de manière redondante, un expert a rappelé la disposition légale (l'art 60 §1 al3 de la Loi Organique) qui oblige théoriquement les CPAS à faire contresigner l'ensemble des enquêtes sociales et démarches du dossier par l'usager. Disposition légale existante, donc, mais non appliquée sur le terrain. L'intérêt du contrat étant qu'il clarifie les droits et les devoirs, une option pourrait donc être de soumettre l'ensemble du plan d'accompagnement au contreseing contradictoire de l'ayant-droit. Il serait dès lors invité à confirmer formellement l'ensemble des données et des démarches contenues dans l'enquête sociale et dans son dossier. Cela reviendrait en quelque sorte à «fusionner» le PIIS et son aspect formel avec les outils de suivi utilisés par les travailleurs sociaux, en évitant le «double emploi» et le «double reporting».

5.2.2.3 Lors de l'évaluation

Le fait de conclure un PIIS présente l'avantage incontestable que les règles établies deviennent 'visuelles', car elles se retrouvent écrites noir sur blanc et elles sont officiellement signées. Ainsi, lors des moments d'évaluation et de planification, les deux parties ont une base pour entamer l'entretien d'évaluation. Il faut bien entendu que les assistants sociaux puissent investir suffisamment de temps dans les entretiens de suivi.

a) Ajouter une annexe plutôt que de rédiger un nouveau PIIS.

En fonction de l'évolution et de l'évaluation du suivi, il s'agit, comme le font déjà certains CPAS, d'ajouter une annexe (actualisation de la feuille de route et du plan d'accompagnement) plutôt que d'établir un nouveau PIIS." Rendre le PIIS moins formel, afin qu'il ne faille pas systématiquement rédiger un rapport mais que l'ajout d'une feuille de route suffise ».

Un premier gain de temps envisageable consiste à utiliser un formulaire-type d'évaluation succinct qui est annexé au PIIS initial. Une pratique que nous avons déjà, il est vrai, rencontrée dans certains CPAS, mais par partout, loin s'en faut.

b) Adapter la périodicité des évaluations

La retranscription de l'évaluation trimestrielle s'avère également trop chronophage. L'intention du législateur était de prévoir à intervalles réguliers des entretiens d'accompagnement. Cette évaluation régulière s'avère souvent assurée dans la pratique des CPAS. Seulement, il arrive que le surcroît de travail lié à ce rapport d'évaluation distinct annexé au PIIS passe à la trappe. Limiter à une périodicité semestrielle cette retranscription de l'évaluation des évolutions du bénéficiaire semble plus souhaitable et plus réaliste à la majorité des travailleurs sociaux.

De manière générale, les travailleurs sociaux sont demandeurs de davantage de flexibilité dans la fixation des moments de suivi avec l'usager. Ainsi, pour les étudiants, ces moments de suivi coïncident avec les périodes d'examens (2 fois par année académique).

c) Adaptation du contenu et de la forme

Lorsqu'il n'y a pas de changements significatifs dans la situation de l'intéressé, et que tout se déroule bien, exiger uniquement une évaluation orale sans devoir rédiger un rapport. Une suggestion fréquemment entendue était de prévoir la possibilité d'évaluation à distance par mail ou téléphone.

5.2.2.4 Adapter les procédures légales

Ce qui ressort fortement des trois volets de l'étude, c'est le besoin d'une simplification administrative. De nombreux travailleurs sociaux vivent le suivi d'une procédure PIIS comme une charge administrative trop lourde en raison des obligations légales (72% des répondants). La convention écrite doit obligatoirement contenir un certain nombre de choses comme la signature – au minimum – du CPAS et de l'intéressé, le nom du travailleur social et de son remplaçant, et une évaluation doit avoir lieu au moins tous les trois mois. A l'initiative d'un responsable du service social, le centre réalise au moins une fois par an une évaluation globale des résultats du PIIS.

Il s'avère que le secteur n'est pas demandeur pour introduire des changements dans la condition légale concernant la signature. Par contre, les travailleurs sociaux et leurs chefs de service sont demandeurs pour une adaptation des évaluations (voir plus haut) et pour un assouplissement du délai dans lequel le PIIS doit être conclu. Pour la conclusion d'un PIIS, la période demandée est de 3 mois après l'ouverture du revenu d'intégration. Ainsi, il y a suffisamment de place pour cette période exploratoire et l'on peut travailler en concertation pour définir des objectifs réalistes et proposer une approche par phases avec des actions visant à les atteindre. La stabilité et la tranquillité qui apparaissent dans un ménage lorsqu'un revenu régulier est prévu et le découplage de l'ouverture du RIS donnent plus de chances au démarrage motivé d'un plan d'accompagnement réaliste. Sachant que l'accompagnement commence lors de la négociation d'un plan d'accompagnement, il est demandé de prévoir un financement supplémentaire rétroactif afin que la conception du plan d'accompagnement soit également financée. Cela enlèvera la pression pour le rentrer le plus vite possible, vu que l'ouverture du RIS est encore souvent couplée à un tel plan.

5.2.2.5 Opter pour un monitoring adapté au travail social

Une quatrième question de recherche au départ de cette étude était celle-ci : 'Comment peut-on effectuer le suivi des résultats de ce processus d'accompagnement – par le biais d'un PIIS – d'une manière réaliste pour les travailleurs sociaux ?' Il s'est avéré que ce monitoring est l'une des 10 fonctions que remplit le PIIS. Au vu des pratiques très diverses sur le terrain et des spécificités locales, cette étude n'a pas rapporté assez de matière pour tirer des conclusions définitives ou pour formuler des suggestions sensées à ce sujet.

Cependant, nous tenons à cet égard à attirer l'attention sur un outil de monitoring récemment développé qui a son utilité dans le cadre du fonctionnement des CPAS, et de l'activation sociale en particulier : la mesure de l'*empowerment* (Depauw & Driessens, 2013; Depauw & van Dop, 2015). L'échelle de mesure de l'*empowerment* est une échelle de mesure scientifiquement fondée, développée en dialogue avec des travailleurs sociaux des CPAS et des personnes vivant dans la pauvreté, sur base d'échelles de mesures précédemment validées et jugées fiables. Dans le travail social, la notion d'*empowerment* occupe une place centrale. On voit augmenter très rapidement la popularité de ce terme. Cette popularité croissante s'accompagne souvent d'un estompement du concept (Depauw & Driessens, 2013; Steenssens & Van Regenmortel, 2013, 2014). Cette échelle utilise la définition de l'*empowerment* de Van Regenmortel (2002, pp. 75-76), largement acceptée en Flandre, comme étant : « un processus de renforcement par lequel des individus, des organisations et des communautés parviennent à prendre en main leur situation et leur environnement et ce en acquérant un certain contrôle, en affûtant leur conscience critique et en stimulant la participation. » Cette définition se base sur l'approche socio-écologique de l'*empowerment*. En bref, cette approche postule que la pauvreté naît d'une répartition – structurellement – inégale des possibilités et de l'accès aux sources. Cette approche de l'*empowerment* reconnaît également la qualité d'acteur ou la capacité de médiation active des personnes, qui leur permettent en toutes circonstances de poursuivre des objectifs, mêmes limités, et d'avoir ou d'acquérir le contrôle des événements (Steenssens & Van Regenmortel, 2014). L'échelle de mesure transpose l'*empowerment* de manière pratique et concrète vers la pratique de l'assistance sociale. Elle mesure l'évolution de l'*empowerment* psychologique chez les ayants-droits, et relie celle-ci à l'*empowerment* du travailleur et aux facteurs opérants dans l'aide sociale, de sorte que l'organisation puisse obtenir une vue d'ensemble des résultats de l'aide apportée, mais également des informations sur la mesure dans laquelle cela est soutenu ou renforcé par l'organisation (Depauw & Driessens, 2014). Ainsi le secteur pourra disposer d'un nouvel instrument de mesure qui permet de rassembler des données de manière efficace et systématique au cours d'un processus d'aide sociale, et qui donne à l'assistant social et au demandeur une vision claire des forces mobilisées, favorisant ainsi une vision et une approche orientées sur les forces.

5.2.3 Implication plus systématique de tiers qualifiés

En principe, l'usager contribue à définir les modalités du PIIS. De nombreux usagers indiquent qu'ils comprennent que, outre les droits, il y a aussi des devoirs et des attentes. La plupart d'entre eux souhaitent d'ailleurs s'en sortir et contribuer à la société. Ils ont leurs rêves et leurs priorités, et s'il y a moyen de

construire quelque chose à leur mesure sur cette base, les travailleurs sociaux voient des usagers motivés qui font des progrès malgré leurs conditions de vie difficiles. Cette recherche conjointe de possibilités sur mesure ne s'avère cependant pas toujours évidente. Souvent, l'usager se trouve en position de faiblesse et de dépendance : dépendant de ce que le CPAS ou le travailleur social juge important ou de ce que le CPAS peut offrir. La contractualisation de l'aide sociale exige cependant une réciprocité et une équivalence des partenaires. Actuellement, dans les faits, cela n'est souvent pas garanti. Cela demande une mobilisation plus systématique des instruments légaux de renforcement de la position de l'usager : un texte clair et lisible qui résulte d'un dialogue, la transparence concernant les droits et les devoirs, l'explicitation des engagements des deux parties, le soutien d'un tiers, un délai de réflexion de 5 jours. La position du bénéficiaire peut être renforcée par une implication plus systématique d'une entité de soutien/d'un tiers qualifié (association, service juridique, organisation d'aide sociale, syndicat, organisation de jeunes,…).[16]

Le principe général est ici qu'il faut renforcer la position de l'usager dans le dialogue avec le travailleur social et le CPAS. « La marge discrétionnaire des CPAS doit être compensée par une optimisation du droit procédural des clients » (De Wilde et al., 2011)

- Information claire sur les droits et les possibilités de les sauvegarder (appel, audition par le conseil)
- Transparence et communication aux usagers des lignes directrices du CPAS;
- Recours plus systématique à des tiers qualifiés : associations, Services juridiques

5.2.4 À propos de la procédure de sanction

79% des CPAS n'appliquent que rarement ou jamais la suspension partielle du RI comme sanction. En cas de sanction, la plus fréquente (59%) est la suspension du RI pendant 1 mois. 10,3% déclarent mettre toujours ou souvent une sanction alternative en place (suivi plus rapproché, convocation par le CAS,...). L'enquête qualitative montre des orientations divergentes d'un CPAS

16 En soi, cela n'est pas 'inconnu' des CPAS. Lors d'une expulsion, une procédure légale est prévue lors de laquelle les huissiers, AVANT de procéder à l'expulsion effective, sont OBLIGÉS d'en avertir le CPAS local. Les CPAS ont alors le temps d'entamer une médiation : adresser un courrier à la personne menacée d'expulsion, éventuellement procéder à une visite domiciliaire, afin de vérifier s'il y a des problèmes financiers qui ont entraîné un retard de loyer, etc. Idem en ce qui concerne la CCL : audition et médiation avant toute coupure d'eau ou d'électricité. Une procédure identique pourrait être élaborée ici : avant de suspendre, une 'organisation représentative' devrait être avertie afin qu'elle puisse défendre la personne… mais qui sont les organisations représentatives ? VAWN (coupole d'associations flamandes de personnes vivant dans la pauvreté) ne souhaiterait pas assumer ce rôle ? Les syndicats voudront-ils s'en emparer ? Insérer systématiquement des 'experts par expérience' dans une espèce de pré-comité ? (Le CPAS de Gand, par exemple, pourrait faire cela de manière systématique, vu sa façon de travailler.)

à l'autre.Dans les cas limites, on observe un usage du PIIS comme « contrat » avec obligations de résultats dont le manquement peut entraîner la sanction.

Les travailleurs sociaux et leurs supérieurs indiquent qu'il arrive qu'ils utilisent les conditions énoncées dans un PIIS comme moyen de pression en cas de problèmes, mais qu'au final, les sanctions sont rares. Un répondant sur cinq ne sanctionne jamais. La sanction la plus fréquente est la suspension d'un mois (59% l'appliquent souvent). Les suspensions de 3 mois ne sont presque jamais appliquées (4%) et 79% appliquent rarement une suspension partielle.

5.2.4.1 Assouplissement / Adaptation

Une majorité (75%) jugeait la procédure de sanction trop contraignante. De nombreuses propositions d'amélioration ont été formulées à ce sujet. La possibilité d'appliquer la suspension de manière flexible et sur mesure s'est avérée inconnue d'un certain nombre de CPAS. Une suspension de 3 jours ou d'une semaine est tout à fait possible. L'intention du législateur était de relier des sanctions protectives à la mise en place d'un PIIS. Il voulait faire en sorte que le RIS ne soit pas trop vite supprimé. En effet, en cas de suspension temporaire/partielle, le lien avec le bénéficiaire nécessiteux est maintenu, et la sanction peut être appliquée sur mesure.

Ces possibilités de sanctions partielles, graduelles et applicables avec souplesse sont cependant peu utilisées car elles sont souvent inconnues des travailleurs sociaux, et parce que la procédure s'avère trop lourde (entrée en vigueur de la suspension le premier jour du deuxième mois suivant la date de l'audience). On demande de pouvoir réagir plus rapidement et de faire suivre la suspension juste après l'audience lors de laquelle la décision est prise. De plus, il est important d'être – durablement – transparent envers le bénéficiaire quant aux possibilités de sanctionnement en les mentionnant dans le PIIS, et de maintenir la mise en demeure formelle et le droit d'audition.

A cet égard, et dans l'hypothèse d'une extension du PIIS pour la poursuite de finalité d'activation sociale – qui concerne les publics les plus fragilisés-, l'option la plus claire est de découpler le contenu du PIIS à la fois de la procédure d'octroi et de maintien du RIS ou équivalent et de la possibilité de sanction financière. Autrement dit, un PIIS « Activation sociale » pourrait être rendu obligatoire, mais par contre le contenu concret du PIIS ne devrait pas pouvoir être utilisé comme base prononcer des sanctions financières à l'encontre de l'usager. Pour le mo-

ment, une partie des usagers convernés par les projets d'activation sociale sont des usagers dispensés de la disposition au travail pour raison d'équité. Pour ces usagers, une démarche d'accompagnement explicitée dans un PIIS peut avoir du sens dans une perspective d'empowerment. Un PIIS pouvant donner lieu à des sanctions financières serait par contre éthiquement peu défendable et pratiquement contre-productif.

5.2.4.2 Prévoir davantage d'inspections du contenu et d'évaluations externes de l'équité des règles convenues (service d'inspection ou tribunal du travail)

Le PIIS dans sa dimension contractuelle peut être un outil intéressant pour diminuer l'arbitraire dans l'interprétation de la notion de disposition au travail par les TS et les instances politiques. Il peut constituer un bon support d'objectivation des arbitrages et des décisions. Mais il semblerait que dans l'état actuel des choses, les gardes-fous, sensés préserver les ayants-droits de l'arbitraire et empêcher les pratiques d'exclusion massive, soient insuffisants. Le délai de réflexion de 5 jours, le droit de faire appel à un tiers dans la négociation, le droit d'audition, la procédure de sanction, etc., ne semblent pas combler le déséquilibre existant dans le rapport de force entre la personne qui demande de l'aide et celle qui l'octroie, et ce alors que pour la première, l'enjeu est vital.

La sanction proposée est-elle réfléchie et bien argumentée ? Lors de la décision de sanctionner, a-t-on tenu suffisamment compte des conditions de vie, des situations de crise et de la faisabilité des conditions ? Par principe, des questions ont également été posées sur le contrôle de l'engagement du CPAS. Le CPAS offre-t-il suffisamment de possibilités de soutien ? Propose-t-il une offre de possibilités d'intégration suffisamment diverse, qui puisse s'accorder avec le parcours envisagé par le bénéficiaire ? Et qui contrôle tout cela ? La question d'une inspection de la faisabilité du contenu d'un PIIS a également été posée, tout comme a été abordé le souhait que tous les tribunaux du travail prennent leur responsabilité en la matière afin d'évaluer le contenu des PIIS.

Là aussi, et pour ne pas rentrer dans un débat nécessairement idéologique et politique sur les "contenus acceptables du PIIS", débat qui peut connaître des traductions très divergentes en fonction des contextes politiques locaux, voire parfois de la subjectivité des travailleurs sociaux, l'option la plus claire est d'exclure la possibilité que le PIIS soit utilisé comme instrument d'exclusion et de sanction pour les usagers qui s'engagent dans un projet d'activation sociale.

5.2.5 Assumer un rôle de coordination locale

5.2.5.1 Rôle de coordination du CPAS

Pour chaque PIIS, un plan d'accompagnement est élaboré en concertation avec le bénéficiaire. Dans la pratique, cela signifie souvent qu'il convient de préciser les points sur lesquels un accompagnement supplémentaire est nécessaire pour lutter contre l'isolement social et favoriser l'intégration sociale. Pour cet accompagnement intensifié, un CPAS peut faire appel à d'autres organisations partenaires locales. De cette façon, le PIIS devient également un outil de collaboration, qui permet une communication transparente envers les tiers et précise les responsabilités et la division des tâches. Un renforcement de ces partenariats locaux permet d'intervenir sur différents domaines de vie. Il convient cependant de tenir compte du contexte local : quelle est l'offre existante dans la commune afin de pouvoir collaborer avec des tiers ? Il semble néanmoins nécessaire que le CPAS, en tant qu'acteur important en matière de protection sociale, assume un rôle de coordination.

5.2.5.2 Partenariats : quid des sanctions ?

Au niveau individuel du bénéficiaire, une répartition des tâches claire peut et doit être définie avec les organisations de travail bénévole, les écoles, etc. Nous avons remarqué dans cette étude que l'accent de l'accompagnement se déplace alors vers le lieu où l'intéressé a été inséré, suit des cours et/ou est suivi. La collaboration avec le CPAS s'avère souvent être un exercice d'équilibre difficile pour ces organisations lorsqu'il existe une possibilité que leur 'information' entraîne une suspension potentielle du RIS des jeunes qu'elles accompagnent. Cela signifie qu'il faut soit assouplir le lien avec la 'sanction' – car c'est souvent la raison pour laquelle les tiers ne souhaitent pas s'insérer dans un PIIS ou refusent de le signer – soit que le rôle de chacun en la matière soit clarifié et que les limites et les responsabilités soient clairement indiquées.

5.2.6 À propos du « Service communautaire »

Le gouvernement fédéral actuel envisage en effet la création d'un 'service communautaire'. Le texte de l'accord de gouvernement stipule :

"Le gouvernement fédéral fournira aux autorités locales, par le biais d'une adaptation de la réglementation, de nouveaux moyens d'intégration sociale et sociétale leur permettant d'organiser, au sein des PIIS, un service communautaire pour les bénéficiaires du revenu d'intégration. L'initiative du bénéficiaire sera respectée au maximum, l'objectif étant une réintégration sociétale et/ou professionnelle progressive. De cette manière, la cohésion sociale est

renforcée, des opportunités sont créées et des compétences sociales développées. » (Federale Regering, 2014).

L'enquête en ligne incluait notamment la question : 'Dans quelle mesure êtes-vous d'accord avec cette proposition du gouvernement fédéral ?' Nous ne proposions pas de position intermédiaire neutre, obligeant les répondants à faire un choix. La formulation vague explique la proportion frappante de 'dubitatifs' (54% a choisi plutôt d'accord-plutôt pas d'accord). 26% n'étaient pas d'accord avec cette proposition (dont 15% pas du tout d'accord) et une proportion plus faible (20%) était au contraire favorable à cette proposition (dont seulement 6% tout à fait d'accord).

Les répondants sont plus tranchés quant aux modalités ou conditions de cette proposition. Ainsi, une grande majorité (72%) estime que ce service communautaire ne PEUT PAS être obligatoire, et une majorité légèrement plus faible (60%) s'oppose à ce que le non-respect soit sanctionné.

Dans l'étude qualitative et la discussion d'experts, ces résultats ont pu être affinés. L'opinion des bénéficiaires est claire :

«*Je trouve que c'est normal que le gouvernement attende quelque chose en échange d'un RIS. Mais moi je préfère quand même un vrai travail. Je veux aussi gagner un peu plus. Je n'aime pas travailler bénévolement. » (Un usager)*

Les travailleurs sociaux et les experts ont formulé leurs réserves en formulant un certain nombre de conditions. Tout d'abord, ils ont souligné l'importance de proposer un travail de qualité et équitablement rémunéré. Il est important que les CPAS se concentrent en priorité sur de 'vrais' emplois et qu'ils accompagnent les personnes en ce sens grâce à l'utilisation de l'article 60. Ils ont également plaidé pour une offre suffisante, sur mesure et avec un soutien adéquat : perspectives de transition vers l'emploi social, assistance par le travail, bénévolat encadré (qui offre des chances d'apprentissage et des succès). Le travail bénévole doit demeurer volontaire et bien encadré grâce au couplage avec le décret relatif au bénévolat (avec l'élaboration d'une politique en matière de bénévolat qui prévoit une assurance et des défraiements pour les bénévoles).

A l'égard de la perspective de l'introduction d'un « Service Communautaire » dont la notion a été introduite, sans définition, dans la déclaration du Gouvernement fédéral, en envisageant qu'un tel « Service communautaire » puisse être intégrée dans les objectifs d'un PIIS, l'enquête quantitative et la recherche qualitative ont mis en évidence le scepticisme, les réserves, voire la franche opposi-

tion d'une majorité des répondants et des interlocuteurs. Tout en reconnaissant l'intérêt de principe de pouvoir proposer à certains usagers des activités de volontariat (qui peut entraîner des bénéfices de socialisation, de confiance en soi, de reconnaissance,...), les répondants, comme les experts, ont insisté sur l'impératif de garantir le caractère libre et volontaire de la participation à des activités de bénévolat et de volontariat, sur la nécessité d'agir dans le respect des cadres légaux balisant le volontariat d'une part, l'emploi d'autre part (dont les emplois Article 60)– un expert a ainsi évoqué le risque d'être en contradiction avec les conventions internationales interdisant le travail forcé, ainsi que sur les exigences lourdes d'organisation, d'accompagnement et d'encadrement de telles activités volontaires pour qu'elles procurent effectivement des bénéfices pour l'intégration sociale des usagers.

5.3 Recommandations au secteurs

5.3.1 Dans l'application concrète

5.3.1.1 Travailler sur mesure, et améliorer la lisibilité et la clarté

La forme et la langue posent problème, particulier pour les publics allophones et ceux à capacité réduite. Beaucoup d'usagers n'ont pas de culture de l'écriture, ce qui rend les entretiens et engagements oraux avec les travailleurs sociaux d'autant plus importants. Pour ces bénéficiaires, un PIIS est difficile à comprendre dans toutes ses nuances et cela demande beaucoup d'éclaircissements et d'explications oraux. Les travailleurs sociaux témoignent que ceci est tout sauf évident. La connexion entre le but et les sanctions est difficile à établir. C'est pourquoi le PIIS est souvent rempli de façon vague et générale. En outre, il n'est pas toujours facile de formuler des objectifs en langage simple. Il est aussi difficile de traduire en langage écrit ou en chiffres la progression qu'on observe chez les personnes en tant que travailleur social. Le texte des PIIS en tant que tels peut lui aussi être amélioré. On se plaint de termes ou de passages pas clairs, notamment au sujet des obligations des CPAS. Mais cela va au-delà d'un plaidoyer pour des objectifs et des règles clairement formulés dans un langage simple et compréhensible. Il est d'une importance cruciale que des chances d'intégration soient prévues à la mesure des citoyens les plus vulnérables et que l'on mise sur plusieurs domaines de la vie. Le résultat doit être saisi dans un document clairement lisible et compréhensible pour le bénéficiaire. Des modèles pouvant servir d'inspiration peuvent être mis à disposition par l'administration fédérale, mais il ne semble pas souhaitable de travailler avec un formulaire standard. Parmi les différents modèles qui nous

ont été adressés par le biais de l'enquête en ligne, et souvvent basé sur les modèles proposés par les Fédérations (UVCW, 2002; VVSG, 2010), nous avons sélectionné quatre modèles de PIIS (présentés dans l'annexe 4 du rapport). Les critiques les plus fréquemment formulées à propos des documents concrétisant le PIIS portent (1) sur leur langage peu accessible et compréhensible pour les usagers ; (2) leur trop faible intégration et articulation aux autres outils de suivi ; (3) leur manque d'égalité et de réciprocicité entre les droits et obligations des parties. C'est pour mieux rencontrer ces aspirations que des CPAS ont développé leur propre modèle.

- Le modèle A présenté en annexe présente un bon exemple de lisibilité en complétant les indlications légales par une explication formulée dans un langage simple et compréhensible ;
- Les modèles B et C articulent le formulaire du PIIS au travail de suivi et d'accompagnement réalisé par les travailleurs sociaux, en permettant au bénéficiaire de formuler sa propre vision des problèmes et des priorités à rencontrer (modèle B) et en détaillant les actions à mettre à oeuvre (tout en permettant au bénéficaire de faire usage de « jokers » pour préserver ses droits (modèle C) ;
- Le modèle D vise à rééquilibrer et rendre plus symmétrique la relation entre les parties en permettant au bénéficiaire de mentionner les manquements du CPAS et des travailleurs sociaux. Cela ne représente cependant pas plus qu'une tentative louable lorsque, dans de tels moments d'évaluation, les bénéficiaires ne sont pas soutenus par un recours plus systématique à des tiers qualifiés.

5.3.1.2 Simplifications administratives

a) Signature

On pose la question de savoir si chaque PIIS doit être signé par le président et le secrétaire. Cette responsabilité ne peut-elle pas être confiée au travailleur social et à son bénéficiaire, appuyés par l'assistant social en chef et avec notification au Conseil ou au Comité spécial ?

b) Rapport annuel

Une moitié des répondants (51%) souhaite modifier le rapport annuel, à savoir : soit le supprimer (27%), soit le modifier (24%), tandis que l'autre moitié (49%) souhaite conserver telle quelle cette condition légale. Quelles propositions concrètes les répondants formulent-ils à cet égard ? Les propositions concernent la forme et le fond.

Pour ce qui est de la forme, il peut être intégré en tant qu'élément de base au dossier dans lequel les assistants sociaux notent – sur le fond – quelle est l'évolution d'un bénéficiaire, éventuellement en lien avec un rapport de révision du soutien financier. Certains demandent un modèle fourni par le SPP IS qui indiquerait ce que le rapport doit mentionner.

5.3.2 Soutenir et développer

5.3.2.1 Accueillir la diversité

Ce qui s'avère important, c'est une attitude de base positive et axée sur les forces de la part du travailleur social, qui utilise sa marge discrétionnaire pour élargir les possibilités d'action de son bénéficiaire, en concertation avec celui-ci. Le défi consiste à définir des objectifs ensemble et à y relier des actions concrètes, en capitalisant sur la motivation personnelle de l'usager. Cela demande une offre sur mesure bien étayée (sur le plan émotionnel et instrumental), composée de modules collectifs ou individuels. Le fait de diversifier les méthodes, les processus et les projets en fonction de l'hétérogénéité du public et des différents besoins garantit la possibilité de travailler sur mesure. Il s'agit donc de créer, à la mesure du bénéficiaire, en tenant compte de ses forces, de ses possibilités et de ses limitations, une offre de services « à 360% » : participation sociale, alphabétisation, formation, activation sociale et accompagnement de parcours professionnel.

5.3.2.2 Fournir la flexibilité

L'outil est décrit comme étant « trop peu flexible ». Les situations sont dynamiques et peuvent changer rapidement, et les travailleurs veulent être réactifs, de manière à pouvoir corriger rapidement le tir en matière de projets et d'objectifs, sans être suspendus à un PIIS par trop rigide. Un grand nombre de jeunes avec un PIIS vivent dans des circonstances rapidement changeantes : déménagements, hébergements temporaires, débuts ou fins de relations, emplois temporaires,… A cet âge-là, ils ont également tendance à changer rapidement d'avis ou d'idée. Comme le PIIS n'est pas un outil flexible, les adaptations rapides ne sont pas possibles, tandis que pour certaines personnes, les règles convenues disparaissent à l'arrière-plan pour des raisons de force majeure, et de nouveaux problèmes deviennent prioritaires. La procédure d'évaluation trimestrielle n'est pas non plus jugée suffisamment souple et adaptée à la réalité du suivi, surtout en ce qui concerne le timing. Les étudiants n'ont rien de neuf à raconter s'ils n'ont pas encore reçu de nouveau bulletin, et les évaluations doivent généralement être fixées entre deux périodes d'examens.

Cela semble peu judicieux lorsque la situation sociale ne change en rien dans l'intervalle. Nombreux sont ceux qui trouvent l'évaluation trimestrielle un peu forcée : le timing fixé d'avance ne correspond pas aux besoins changeants ou à la réalité du bénéficiaire. Les personnes et les situations changent en permanence, et tout changement devrait donc être consigné dans le PIIS, ce qui est absolument infaisable au vu de la charge de travail actuelle. La plupart des bénéficiaires respectent les règles, surtout les étudiants, donc il n'est pas judicieux de prévoir des entretiens avec eux pour s'entendre dire que « tout va bien ». Le suivi ne peut pas se faire au même rythme pour tout le monde. Une évaluation trimestrielle est trop fréquente dans les cas où il s'agit d'un processus de changement sur le long terme, surtout s'il faut également tenir compte du soutien ou de l'assistance de tiers. Par ailleurs, il faudrait des évaluations plus fréquentes au début d'un PIIS.

5.3.2.3 Éviter l'exclusion

Les travailleurs sociaux plaident pour une période exploratoire au cours de laquelle ils se familiariseraient avec le bénéficiaire et sa situation, et où pourrait se développer une relation de confiance, où ils pourraient examiner ensemble ce qui est souhaitable et possible pour l'usager et de quelle façon le CPAS peut le soutenir dans sa démarche. Cela exige de prendre le temps nécessaire pour la rédaction d'un PIIS. Relier immédiatement celui-ci à la demande de RIS est prématuré. Lorsqu'un ménage obtient un revenu décent, sa situation de crise peut s'améliorer et cela peut apporter de la paix et de la stabilité. Ce n'est qu'alors que se crée une marge de manœuvre pour continuer, avec l'accompagnement d'un travailleur social, à réfléchir à des options réalistes d'intégration sociale pour le futur.

5.3.3 Formations

Le modèle du *casework* (travail au cas par cas) orienté sur les missions, introduit dans les années 1980 en Flandre et aux Pays-Bas, avait pour but 'd'expliciter ce que font les travailleurs sociaux, comment ils le font et quels sont les résultats qu'ils visent et obtiennent en collaboration avec leurs bénéficiaires' (Jagt, 2008, p. 5). La méthode de l'aide sur mesure décrivait elle aussi l'utilisation d'un plan sur mesure pour les usagers des CPAS (Van Regenmortel, 2002). Comment cette philosophie de base a-t-elle été transposée dans la pratique du PIIS belge ? Une participation réelle du bénéficiaire avec ses possibilités, avec l'accent sur ce qui le motive, sur une aide sociale axée sur les points forts du bénéficiaire, et sur l'intégration sociale, exige des assistants sociaux qui maîtrisent les méthodes. Nous pensons qu'il y a là un rôle à jouer pour les Fédérations de CPAS, qui

consiste à prévoir des formations sur le travail orienté sur les missions et/ou sur l'aide sociale sur mesure.

5.3.4 Un soutien de la part de l'organisation

Conditions des ressources et moyens des travailleurs sociaux et des CPAS. Pratiquement tous les acteurs ont à un moment donné fait référence à un manque de temps et de moyens au sein des CPAS pour la mise en place d'un suivi de qualité, sur mesure, pour tous les bénéficiaires. Le nombre de dossiers par travailleur social oscille entre 50 et 130, selon le CPAS et le service concerné, et la pression ressentie sur le travail social se fait de plus en plus forte. Le thème du PIIS n'échappe pas à cette rengaine. Tous les acteurs insistent sur la nécessité d'accompagner les exigences en termes d'accompagnement des ressources humaines et financières pour les mettre en pratique. Nos interlocuteurs évoquent également la nécessité de prendre en compte le contexte socio-économique, local et global, dans ces politiques d'activation. En l'absence de débouchés, ces dernières paraissent vaines voire nocives pour l'estime de soi et la motivation des bénéficiaires, dans la mesure où elles focalisent l'attention sur leur responsabilité individuelle et la détournent des dimensions collective et sociétale.

5.4 Vision et recommandations de l'équipe de recherche

En prenant en compte l'ensemble des connaissances et les différents arguments apportés par la recherche, l'équipe de chercheurs de la Karel de Grote Hogeschool et de l'Université Saint-Louis propose le schéma général et les recommandations suivantes. Ces recommandations visent à prendre en compte les avantages de chacun des trois scénarios présentés plus haut tout en limitant leurs effets pervers.

Le schéma général : un contrat d'intégration social standardisé et commun pour tous les usagers et un PIIS personnalisé pour les usagers qui ont de besoins particuliers d'accompagnement

1 – **Pour tous les usagers, document cadre fixant les conditions du Droit à l'Intégration sociale**:

- Il s'agit d'un document standardisé et commun à tous les CPAS;
- Il indique quelles sont les Droits et les devoirs légaux de l'usager
    - Informer le CPAS des changements de situation,
    - Répondre aux convocations du CPAS,

    - Mettre en oeuvre avec l'aide du CPAS les démarches utiles pour atteindre une intégration sociale et professionelle,
    - Il précise les situations dans lesquels une sanction (suspension partielle, temporaire, définitive du RIS) peut être décidée
    - Il indique les droits de l'usager (recours, audience..)
- Il indique que l'établissement d'un PIIS personnalisé peut être exigé par le CPAS
- Il est rédigé de manière claire et accessible. Il est communiqué et clairement expliqué par le travailleur social de première ligne à l'usager
- Il accompagne la demande/la décison d'octroi du RIS du Conseil de l'Aide Sociale
- Il est signé par le demandeur d'aide sociale et le travailleur social de première ligne en charge
- Ce document standard peut éventuellement être appelé "Contrat d'Intégration sociale"

Cette proposition met l'accent sur la fonction d'information sur les droits et devoirs légaux de tout usager de CPAS.

2 – Pour les usagers qui nécessitent un accompagnement particulier, établissement d'un **PIIS personnalisé :**

- L'établissement d'un PIIS personnalisé peut être rendue obligatoire
- Il intervient dans un second temps, après la décision d'octroi du RIS, dans un délai de 3 mois pour les jeunes de moins de 25 ans; ou au moment où il est jugé utile. ;
- Il est établi dans le dialogue entre le travailleur social et l'usager;
- Il est généralement établi par les travailleurs sociaux de seconde ligne, des services d'activaton sociale, d'insertion social et professionnelle (selon les configurations organisationnelles internes des CPAS);
- Il peut associer un tiers de confiance qui accompagne l'usager dans le dialogue avec le travailleur social : personne de confiance, association d'aide aux usagers, délégué syndical….
- Il indique les objectifs concrets et les actions à mener par l'usager et l' CPAS en vue de l'Intégration sociale/ Waarin stappenplan en te ondernemen acties omschreven staan, par exemple :
    - *En matière **de logement**: SDF; Accompagnement autour de factures d'énergie impayées; Habitat assisté; Demandes d'adresses-référence*
    - *En matière de **gestion budgétaire***
    - *Pour **les problématique de Santé** : toxicomanes, Problématiques psychiques ou psychiatriques*

- ***En matière de garde et de soins, d'éducation des enfants (recherche de crêche,..)***
- ***En matière de participation sociale et citoyenne (activités culturelles; de loisir, apprentissage langues, atelier citoyeneté)***
- *Pour des activités de* ***volontariat*** *(dans le respect du statut de bénévole et avec un encadrement suffisant)*

- Le contenu du PIIS n'est pas lié à des sanctions, ni à l'octroi et au maintien du RIS. Il est un outil dans l'accompagnement social, qui doit pouvoir être adapté en fonction de l'évolution de la situation;
- Il peut associer des partenaires extérieurs au CPAS qui interviennent dan le parcours d'Intégration sociale;
- Il donne lieu à des évaluations régulières dans le dialogue entre le travailleur social (possibilité d'associer travaillerus sociaux de première et de deuxième ligne qui assurent l'accompagnement de l'usager) et l'usager chaque fois que cela est nécessaire, le cas échéant, avec la participation d'un tiers de confiance et avec les partenaires externes concernés
- Il est lié à l'obtention de moyens supplémentaires (financement) pour assurer
- Il est intégré au dossier de suivi de l'usager. Il est accessible aux autres travailleurs sociaux du CPAS.
- Il peut être communiqué pour information au Conseil de l'Aide Social/comité spécial

- ANNEXES -

Annexe 1 Questionnaire webenquête

Bonjour,

Cette enquête est destinée aux travailleurs sociaux et aux responsables de tous les CPAS de Belgique concernés par la mise en œuvre du PIIS. Elle vise à recueillir toutes les informations utiles et votre avis à propos de la mise en œuvre du PIIS dans les CPAS et des aménagements qui pourraient y être apportés.

Cette enquête est menée à la demande du Ministre chargé de l'Intégration sociale et du SPP Intégration sociale. Elle est menée par le Centre d'études sociologiques (CES) de l' Université Saint-Louis, en partenariat avec l'Expertisecentrum Krachtgericht Sociaal Werk van de Karel de Grote Hogeschool, sous la responsabilité des professeurs Abraham Franssen (U-Saint Louis) Kristel Driessens (Karel de Grote Hogeschool)

Afin que vous puissiez y répondre adéquatement, il est important de bien préciser le contexte et les objectifs de cette enquête, ainsi que les garanties de confidentialité auxquelles nous nous engageons.

Contexte de l'enquête sur le PIIS
La loi du 26 mai 2002 sur le Droit à l'Intégration sociale (DIS) prévoit que « Toute personne a droit à l'intégration sociale. Ce droit peut, dans les conditions fixées par la présente loi, prendre la forme d'un emploi et/ou d'un revenu d'intégration, assortis ou non d'un projet individualisé d'intégration sociale» (Art. 2).

Actuellement, l'établissement d'un PIIS est obligatoire pour les jeunes de moins de 25 ans, et facultatif pour les autres catégories d'usagers. Le gouvernement fédéral souhaite un élargissement du PIIS à d'autres bénéficiaires. Ainsi, la déclaration gouvernementale stipule : « Il y aura lieu également d'élargir le PIIS à d'autres bénéficiaires de l'intégration sociale et de services, en concertation avec le secteur. Un trajet clair vers plus d'autonomie y sera défini de commun accord et des moments d'évaluation seront prévus. »
Ensuite, le gouvernement fédéral envisage d'organiser au sein des PIIS un "service communautaire" pour les bénéficiaires du revenu d'intégration. Toujours selon la déclaration gouvernementale : « Le gouvernement fédéral fournira aux autorités locales de nouveaux moyens d'intégration sociale et sociétale leur permettant d'organiser, au sein des PIIS, un service communautaire pour les bénéficiaires du revenu d'intégration. »

Objectifs de l'enquête et garanties de confidentialité

Le but de cette étude est de construire une image systématique de la mise en oeuvre actuelle du PIIS, de ses opportunités, avantages et faiblesses en tant qu'instrument dans le travail social. C'est pourquoi il est particulièrement important de recueillir les expériences et avis de ceux qui le manipulent au quotidien : comment le PIIS est-il utilisé actuellement dans les CPAS ? Comment est-il vécu sur le terrain ? Comme un outil de soutien dans l'accompagnement ? Une contrainte administrative ? Un moyen de sanction ? Quels sont les éléments positifs et les difficultés liés à la mise en œuvre du PIIS ? Quelles bonnes pratiques existent dans les CPAS ? Quelles seraient, sur base de votre expérience, les modifications à apporter au PIIS existant ? Est-il pertinent de l'élargir à d'autres bénéficiaires ? A l'activation sociale ? Si oui, à quelles conditions ?

Cette enquête-web poursuit un triple but. Premièrement, nous voulons examiner les pratiques actuellement à l'oeuvre dans l'application de la réglementation relative au PIIS. Nous cherchons ensuite à savoir comment le PIIS est éprouvé sur le terrain par les acteurs. Enfin, nous souhaitons recueillir des propositions d'amélioration de l'instrument PIIS, afin qu'il puisse servir d'outil dans l'accompagnement de groupes cibles particuliers.

Il n'y a pas de « bonnes » ou de « mauvaises » réponses. C'est votre expérience et votre avis qui comptent. En aucun cas, les résultats de cette enquête ne constituent une évaluation du travail des travailleurs sociaux, ni des CPAS. Cette enquête sera traitée de façon anonyme et les résultats seront analysés à un niveau agrégé.

Tous les CPAS de Belgique sont sollicités pour cette enquête web. Il est important que le vôtre y participe. Suite à ce volet quantitatif, des entretiens approfondis seront réalisés dans un nombre déterminé de CPAS, afin d'étudier les conditions, les bonnes pratiques et les facteurs de succès en matière de PIIS et de service communautaire.

Qui va remplir ce questionnaire?
Ce questionnaire est destiné à l'ensemble du personnel des CPAS, travailleurs sociaux et responsables (chef de service, Président, Secrétaire/Directeur Général,...), concerné par la mise en œuvre du PIIS au sein du CPAS, ayant une expérience concrète du déploiement du PIIS et/ou une vision politique et stratégique de ses usages. Il importe que l'enquête soit complétée par au moins deux assistants sociaux du CPAS qui ont une expérience avec la mise en oeuvre du PIIS. Plusieurs questionnaires peuvent donc être complétés au sein d'un même CPAS.
Les instructions pour remplir le questionnaire sont toujours en italique. Toutes les données récoltées seront anonymisées et traitées de manière confidentielle. L'enquête prend environ 30 minutes.
Merci pour votre contribution

1. Comment le PIIS est-il actuellement mis en oeuvre?

Un premier ensemble de questions porte sur l'utilisation réelle du PIIS dans votre CPAS. Comment le PIIS est-il déployé? Quelles sont ses forces et ses faiblesses ?

1.1 Pourquoi?

Le projet individualisé d'intégration sociale (PIIS) est un contrat qui reprend les droits et obligations réciproques de l'usager et du CPAS. Sur quelles bases un PIIS est-il mis en place?

1 = Pas du tout d'accord
2= Pas d'accord
3= Plutôt pas d'accord
4= Plutôt d'accord
5= D'accord
6= Tout à fait d'accord

	1	2	3	4	5	6

La réalisation d'un PIIS nous permet d'établir un bilan des problèmes de l'usager et de construire avec lui un projet						
La réalisation d'un PIIS est faite en vue d'obtenir un financement majoré pour le CPAS						
Nous faisons un PIIS parce que nous voyons des avantages à mettre par écrit les objectifs et les moyens des usagers.						
L'établissement d'un PIIS est réalisé seulement dans les cas où la loi impose cette obligation						
Autre raison :						

1.2 Groupe-cible: pour qui?

La loi sur le DIS opère une distinction entre les moins de 25 ans et les autres. Pour les jeunes, le revenu d'intégration, la mise à l'emploi et le PIIS, combinés ou non, sont déployés pour assurer leur intégration sociale. Les efforts supplémentaires des CPAS dans l'accompagnement des jeunes de moins de 25 ans avec lesquels un PIIS est établi sont récompensés par une subvention majorée de l'Etat fédéral.

2. Combien de personnes (environ) ont signé un PIIS dans votre CPAS en 2014?

a) ..... (nombre total de PIIS dans le CPAS)

b) …. (nombre total de bénéficiaires du revenu d'intégration)

c) Dans votre CPAS, quelle proportion de jeunes ont été exemptés du PIIS pour raisons d'équité en 2014 ?

- ○ Entre 0 et 20%
- ○ Entre 20 et 40%
- ○ Entre 40 et 60%
- ○ Entre 60 et 80%
- ○ Entre 80 et 100%

d) Quelle est l'utilisation du PIIS pour les autres groupes cibles?

	Toujours	Souvent	rarement	Jamais
Pour les bénéficiaires d'une aide sociale équivalente au RIS				
Pour les personnes sans abri				
Pour les usagers de plus de 25 ans				
Pour certains usagers qui ont des besoins spécifiques et qui nécessitent un accompagnement particulier				
Pour les personnes dans une trajectoire d'insertion socio-professionnelle				
Pour les personnes qui sont en insertion sociale/activation sociale				

3. Y a-t-il à l'intérieur de votre CPAS des lignes directrices et des critères pour mettre en oeuvre un PIIS avec d'autres groupes cibles (en dehors des jeunes de moins de 25 ans)?

- Non
- Oui
- Si
- oui, lesquels ?

4. Dans votre CPAS, des PIIS sont-ils parfois établis à la demande de l'usager ?

- Non
- Oui

1.3 Procédure: comment?

Le PIIS doit faire l'objet d'un accord écrit conclu entre la personne et le CPAS. Le PIIS est élaboré en fonction des compétences, des attentes et des besoins de l'usager. En cas de non respect du PIIS, le CPAS peut imposer des sanctions à travers une procédure spéciale.

5. La procédure relative au PIIS prévoit que le PIIS soit signé par le Président, le Secrétaire/Directeur Général du CPAS et l'usager, qu'une évaluation du PIIS ait lieu avec l'usager tous les 3 mois et que le CPAS procède à une évaluation globale, et ce au moins une fois par an, des résultats des contrats PIIS. Est-ce que votre CPAS suit ces procédures ?

	Toujours	Souvent	Rarement	Jamais
La signature du PIIS par le Président, le Secrétaire/Directeur Général et l'usager				
L'évaluation trimestrielle du PIIS avec l'usager				
Une évaluation globale annuelle des résultats des contrats PIIS				

6. Trouvez-vous la procédure administrative contraignante ?

- Non
- Oui. En quoi est elle contraignante?

……

7. Estimez-vous utile que les 3 procédures stipulées à la question 5 soient maintenues ? Supprimées ? Adaptées ? Si oui, comment ? (cochez)

	A maintenir	A adapter	A supprimer
La signature du PIIS par le Président, le Secrétaire/Directeur Général et l'usager		Comment ?	
L'évaluation trimestrielle du PIIS avec l'usager		Comment ?	
Une évaluation globale annuelle des résultats des contrats PIIS		Comment ?	

8. Quels sont vos autres suggestions d'amélioration et de simplification administrative pour la mise en oeuvre du PIIS?

……

……

9. Pour le suivi et l'évaluation individuelle des PIIS, utilisez-vous un outil méthodologique spécifique?

- Non
- Oui, lequel:.....

10 . Dans votre CPAS, utilisez-vous un modèle ou un formulaire type pour l'établissement des PIIS ?

- Oui
- Non

11. Dans votre CPAS, utilisez-vous des modèles types ou des formulaires différents selon les différentes catégories d'usager ou les différentes catégories de PIIS ?

- Non
- Oui, selon les différentes catégories d'usagers
- Oui, selon les différentes catégories de PIIS

Si oui, de combien de modèles types différents disposez-vous? …..

Pour quels groupes cibles et/ou quels types de PIIS ? (Cochez)

Pour les – de 25 ans	
Pour les étudiants	
Pour les sans-abri	
Pour les + de 25 ans	
Autres catégories : …….....	
PIIS Emploi	
PIIS Formation	
PIIS Etudes	
PIIS activation sociale	
Autres PIIS :	

12. Quelle est la proportion de contrats PIIS qui ont donné lieu à une sanction de l'usager par le CPAS en 2014 ? (estimation)

…. %

13. Quels sont les types de sanction prises dans votre CPAS?

	Toujours	Souvent	Rarement	Jamais
Suspension partielle du RIS				
Suspension du RIIS				
Autre. Lesquelles?				

14. Quelle est la durée moyenne de ces sanctions ?

	Toujours	Souvent	Rarement	Jamais
1 mois				
Entre 1 et 3 mois				

2. Votre avis à propos du PIIS

15. Indiquez dans quelle mesure vous êtes d'accord avec les affirmations suivantes

1 = Pas du tout d'accord
2 = Pas d'accord
3 = Plutôt pas d'accord
4 = Plutôt d'accord
5 = D'accord
6 = Tout à fait d'accord

	1	2	3	4	5	6
La réalisation d'un PIIS est utile pour le public des 18-24 ans						
Le PIIS induit un acompagnement social plus intensif.						
Etablir un PIIS permet de conclure des engagements sur les moyens/efforts dans les situations où des engagements en termes de résultats paraissent trop difficiles à atteindre						
Un PIIS permet de rechercher les forces de l'usager : quelles sont ses aspirations et ses ressources ? Quels sont les résultats escomptés?						
La procédure de sanction, telle que définie actuellement, constitue une charge administrative excessive						
Le PIIS n'est pas un contrat que deux parties négocient ensemble en toute liberté, mais une procédure standardisée qui est imposée d'en haut.						
Un PIIS peut être utilisé par le CPAS pour imposer des exigences déraisonnables à l'usager						
Lors de l'établissement d'un PIIS avec l'usager, il est clairement indiqué que le PIIS est un contrat entre deux parties et que le non-respect des engagements peut donner lieu à une procédure de sanction						
Dans un PIIS, nous pouvons indiquer clairement ce que nous attendons exactement de l'usager.						
Dans les discussions avec l'usager, mais aussi par exemple avec les membres du Conseil, nous pouvons nous référer au texte du «contrat».						
Dans le PIIS, nous mentionnons également les engagements du CPAS						
Ce qui manque dans le PIIS, c'est une procédure de sanction à l'encontre du CPAS lorsque celui-ci ne respecte pas ses engagements envers l'usager						
Le PIIS permet d'associer des tiers dans le processus d'aide et aussi de définir clairement le rôle de ceux-ci						
Les ressources supplémentaires (financement supplémentaire) que nous obtenons dans le cadre du PIIS nous permettent d'offrir une action davantage sur mesure aux groupes-cibles particuliers						
La négociation formelle dans le cadre du PIIS offre la possibilité de placer la personne demandeuse d'aide au centre des considérations						

Le PIIS nous «oblige» d'une manière positive à accorder une attention particulière aux groupes qui en ont besoin						
Le soutien financier supplémentaire pour un PIIS ne compense pas le travail supplémentaire que cela demande.						
Le PIIS n'est qu'une formalité administrative.						

3. Possibilités de mise en oeuvre pour d'autres groupes cibles

16. Pensez-vous qu'il soit pertinent que l'obligation du PIIS s'applique aussi à d'autres groupes cibles?

- ○ Non
- ○ Oui

Si oui, lesquels? (cochez)

Pour les bénéficiaires d'une aide sociale équivalente au RIS	
Pour les personnes sans abri	
Pour les usagers de plus de 25 ans	
Pour certains usagers qui ont des besoins spécifiques et qui nécessitent un accompagnement particulier	
Pour les personnes dans une trajectoire d'insertion socio-professionnelle	
Pour les personnes qui sont en insertion sociale/activation sociale	
Autre :	

17. Pour quelles raisons vous semble-t-il pertinent ou non pertinent d'utiliser un PIIS comme instrument auprès de ce(s) autre(s) groupe(s)-cible(s) ?

……
……

4. Comment le PIIS peut-il être mis en oeuvre dans un objectif d'activation sociale (insertion sociale) ou de service à la communauté ?

Une quatrième série de questions vise à déterminer si le PIIS pourrait être utilisé comme un outil dans l'activation sociale et, si oui, comment.

Dans ce questionnaire, nous utilisons la définition suivante de l'activation sociale : "accroître la participation sociale et briser l'isolement social en entreprenant des activités socialement utiles, 1) soit comme une fin en soi; 2) soit comme une première étape dans un processus d'intégration socio-professionnelle; 3) soit comme une première étape vers un emploi rémunéré ". Pour remplir le reste de ce questionnaire, vous devez vous appuyer sur cette définition.

18. Parmi les activités d'insertion sociale suivantes, lesquelles pourraient utilement faire l'objet d'un PIIS ? (cochez)

a) Activités socio-culturelles et récréatives;
b) Affiliation à des clubs de sport ou des mouvements de jeunesse;
c) Participation à des groupes
d) Participation à des ateliers

e) Formation ou éducation sans que l'objectif soit l'insertion professionnelle;
f) Bénévolat;
g) Autres:
……
……
……

i) Aucune activité

19. Indiquez dans quelle mesure vous êtes d'accord avec cette proposition,
Le gouvernement fédéral souhaite élaborer un « service communautaire » pour les bénéficiaires du revenu d'intégration dans le cadre d'un PIIS. Le texte de l'accord de gouvernement indique que :
« Le gouvernement fédéral fournira aux autorités locales, par le biais d'une adaptation de la réglementation, de nouveaux moyens d'intégration sociale et sociétale leur permettant d'organiser, au sein des PIIS, un service communautaire pour les bénéficiaires du revenu d'intégration. L'initiative du bénéficiaire sera respectée au maximum, l'objectif étant une réintégration sociétale et/ou professionnelle progressive. De cette manière, la cohésion sociale est renforcée, des opportunités sont créées et des compétences sociales développées » (Accord de gouvernement fédéral, 9 octobre 2014, p.38)

1 = Pas du tout d'accord
2 = Pas d'accord
3 = Plutôt pas d'accord
4 = Plutôt d'accord
5 = D'accord
6 = Tout à fait d'accord

20. Est-il pertinent qu'un service communautaire obligatoire soit mis en oeuvre ?
- Oui
- Non

21. Faut-il pouvoir sanctionner les usagers qui ne réaliseraient pas les prestations de service communautaire indiquées dans le PIIS?
- Oui
- Non

5. Bonnes pratiques

22. Pouvez-vous donner un exemple d'une initiative concrète ou une pratique concrète de votre CPAS, éventuellement en collaboration avec d'autres, que vous considérez comme une bonne pratique dans le cadre du PIIS ?
1) Non
2) Oui. Brève description de l'initiative / pratique:
……
……
……
……
……

23. A quelles conditions l'établissement d'un PIIS peut-il être un instrument utile pour le développement de l'autonomie de l'usager?
……
……
……

……
……

6. Données d'identification

Ces données d'identification permettent d'analyser les résultats en fonction de caractéristiques telles que la taille du CPAS et son contexte. Ces données seront traitées de manière anonyme et votre identité, pas plus que l'identité de votre CPAS, ne sera ni mentionnée, ni communiquée.

30. Code Postal de la commune du CPAS:
……

31. Fonction de la personne ou des personnes qui ont répondu à cette enquête:

- Responsable de service (indiquez lequel)
- Travailleur social
- Autre: ....

32. Pouvons-nous vous contacter pour les phases suivantes de cette recherche?
a) Non
b) Oui. Vous pouvez contacter (nom et prénom) …….....…….. au numéro de téléphone suivant. …….

Un grand merci pour votre contribution !

Annexe 2 : Caractéristiques des répondants à l'enquête et données techniques

Tableau 3: Taux de Réponse par Région

	Nombre total de CPAS	Nombre de CPAS ayant répondu à l'enquête	Proportion
Flandre	308	117	38%
Wallonie	262	105	40%
Bruxelles	19	12	63%
TOTAAL	589	234	40%

Tableau 4: Réponses selon la taille de la commune (population)

Population en janvier 2015	**Nombre de CPAS**	Nombre de CPAS ayant répondu à l'enquête	**Proportion**
Population < 15.000	368	127	35%
15.000<= Population < 50.000	192	85	44%
50.000 < Population <= 150.000	24	19	79%
Population > 150.000	5	3	60%
TOTAL	589	234	40%

Tableau 5: Réponses selon les fonctions

Function	% (N = 501)
Travailleur social en chef	14,2
Travailleur social	73,1
Président	0,6
Secrétaire	1,8
Responsable du service social	8,2
Autre	2,2
Total	100

Table 6: Proportion de jeunes exemptés du PISS pour raisons d'équité.

	Frequency	**%**	**Gew.**
Entre 0 et 20%	469	97	97
Entre 21 et 40%	11	2	2
Entre 41 et 60%	3	1	0
Entre 61 et 80%	2	0	1
Entre 81 et 100%	1	0	0
Total	486	100	100

Table 7: Trouvez-vous la procédure admininistrative contraignante?

		Frequency	Percent	Valid Percent
Valid	Ja	401	35,7	71,7
	Neen	158	14,1	28,3
	Total	559	49,7	100,0
Total		1124	100,0	

Tabel 8: Geroteerde Factormatrix

Factor	1	2	3	4
Maakt meer intensieve begeleiding mogelijk	,836			
Ook nuttig voor een ruimere doelgroep dan 18-24-jarigen	,768			
Zoekt naar de krachten van cliënt	,629			
Inspannings- eerder dan resultaatsverbintenis	,560			
Samen met de cliënt doel en middelen vastleggen	,554	,418		
Probleemdefinitie cliënt verwoorden	,483	,402		
Dwingt ons extra-aandacht te geven aan zij die dit behoeven	,457			,417
Is niet enkel een formaliteit - omgekeerd	,562	,581		
Is geen standaardprocedure die wordt opgelegd – omgekeerd		,556		
In de onderhandeling staat de hulpvrager centraal		,523		
Door de wet bepaald en enkel daarom - omgekeerd		,449		
Bij discussies verwijzen naar de tekst			,666	
We omschrijven ook de plichten van het OCMW			,593	
Inhoud altijd toegelicht aan cliënt			,586	
Geeft aan wat we verwachten van de cliënt			,575	
We omschrijven derden hun rol duidelijk			,460	
Wat ontbreekt is een sanctie-procedure voor het OCMW				,462

Extraction Method: Principal Axis Factoring. Rotation Method: Varimax with Kaiser Normalization

a. Rotation converged in 8 iterations.

Annexe 3 : Modèles de PIIS

Logo OCMW A

Adres OCMW A

GEINDIVIDUALISEERD PROJECT VOOR MAATSCHAPPELIJKE INTEGRATIE

(x) PARTIJEN

Tussen het Openbaar Centrum voor Maatschappelijk Welzijn (OCMW) van …. enerzijds, en……geboren op en wonende te ……anderzijds wordt het volgende project overeengekomen.

Doel van HET PROJECT

Het einddoel van dit project is je volledige zelfredzaamheid: zelf je plan kunnen trekken, greep krijgen op je leven, op eigen benen staan.

We leggen schriftelijk vast hoe we dat doel samen kunnen bereiken en welke stappen daarvoor nodig zijn. Concreet betekent dit:

……

(xi) Algemeen

1. Je maatschappelijk werker is : ……Hij/zij is elke werkdag te bereiken tussen 9u en 12u en tussen 13u30 en 16 u, behalve dinsdag- en vrijdagnamiddag.
2. Zijn/haar vervanger is :
3. Andere partners zijn :
4. Het OCMW kent je een leefloon toe t.b.v. van tot op voorwaarde dat je de afspraken in dit contract en de bijlagen naleeft.
5. Geldigheidsduur van deze overeenkomst : van tot
6. De evaluatie van deze overeenkomst gebeurt minstens driemaandelijks

Specifieke bepalingen (arbeid – vorming – studies)

voor jouw **studieproject**

- Aard studies:
- Georganiseerd door
- Plaats:
- Vanaf tot
- Je levert een bewijs van inschrijving
- Je volgt regelmatig de lessen
- Je neemt deel aan de examenzittijden
- Je levert alle noodzakelijke inspanningen om te slagen
- Je brengt het OCMW binnen de 7 werkdagen op de hoogte van je examenresultaten
- Je toont werkbereidheid tijdens periodes verenigbaar met de studies.
- Je vraagt een studiebeurs aan bij tegen
- Je vraagt dat de kinderbijslag aan je zelf wordt gestort tegen
- Je vraagt dat het onderhoudsgeld aan je zelf wordt gestort tegen
- Je maatschappelijk werker zal je ondersteunen zodat jij bovenstaande afspraken kan nakomen.
- Je maatschappelijk werker evalueert samen met jou je studies om na te gaan of de geleverde inspanningen van jezelf of het OCMW volstaan. Als hieruit blijkt dat de afspraken uit dit GPMI moeten aangepast worden, gebeurt dit via een bijlage en wordt dit voorgelegd aan het BCSD.
- binnen een studiecyclus kan maximaal één studie- of academiejaar worden overgedaan. Uitzonderingen hierop kunnen enkel toegestaan worden na een individuele beslissing van de bevoegde vergadering van het OCMW

voor jouw **arbeidsproject**

- Aard tewerkstelling:…..
- Werkgever:…..
- Plaats:…..
- Vanaf….tot…
- Je trajectwerkster, die instaat voor de opvolging, is…..

voor jouw **vormingsproject**

- Aard vorming:….
- Georganiseerd door:….
- Plaats:….

- Vanaf…tot…
- Uurrooster vorming:….

Het OCMW betaalt als aanmoedigingspremie een bedrag van …tegen…op voorwaarde dat…

Het OCMW of [3e] zorgt voor de betaling van volgende kosten:

- Inschrijving: ten bedrage van….
- Verplaatsing: ten bedrage van …(van en naar de vorming)
- Eventuele verzekering inzake…: ten bedrage van….
- Noodzakelijke aangepaste werkkledij: ten bedrage van ….

Je maatschappelijk werker die instaat voor de opvolging is…..

Dit contract is opgemaakt te ……. op in **drie** exemplaren waarvan je verklaart één exemplaar ontvangen te hebben. Je verklaart tevens de bijhorende folder ontvangen te hebben.

namens het OCMW

secretaris voorzitter

…….. …… ……..

de begunstigde de maatschappelijk werk(st)er andere partner

Meer uitleg over jouw integratieproject !

WAT IS DE BEDOELING VAN EEN INTEGRATIEproject?

Naargelang jouw behoeften, slaat het project op je **inschakeling in het beroepsleven** of of je **integratie in de maatschappij**. Officieel noemt zo'n project een "Geïndividualiseerd Project voor Maatschappelijke Integratie", afgekort GPMI.

Het project gaat uit van:

- jouw verwachtingen, vaardigheden, bekwaamheden en behoeften
- de mogelijkheden van het OCMW

Bij de opmaak van het project ziet het OCMW toe dat er een **evenwicht** bestaat tussen de eisen die het aan je stelt en de hulp die je ontvangt.

Het OCMW zorgt ervoor dat de noodzakelijke voorwaarden om het integratieproject uit te voeren voldaan zijn.

Indien mogelijk en als de kosten vergelijkbaar zijn houdt het OCMW rekening met **jouw keuze van de middelen** om het project te realiseren

De **vervanger** van je maatschappelijk werker staat in het contract.

Als je maatschappelijk werker je dossier **definitief** niet meer volgt laat het OCMW je schriftelijk weten welke maatschappelijk werker dit **overneemt**.

HOE KOMT ZO'N PROJECT TOT STAND?

Je maatschappelijk werker bereidt in **overleg** met jou het integratieproject voor.

Je maatschappelijk werker licht je ook in over **je rechten bij het onderhandelen** van je integratieproject:

- Zo kan jij je laten **bijstaan** door een **persoon die jij kiest** bij het onderhandelen over het integratieproject.
- Je hebt ook recht op **5 dagen bedenktijd** vóórdat je het integratie*contract* ondertekent
- Je kan ook vragen om gehoord te worden door het OCMW

Dit project wordt op papier gezet in een **contract** dat de afspraken bevat: wat zijn jouw **engagementen** en die van het OCMW?

Je maatschappelijk werker **informeert** je over de inhoud, de draagwijdte en de gevolgen van het contract vóór dit getekend of veranderd wordt.

Tussenkomst van derden

Als jij of het OCMW het vraagt, kan ook een **derde** betrokken worden bij het contract.

Dan vermeldt het contract het aandeel van de derde in de uitvoering en in de evaluatie.

De derde kan het contract ook ondertekenen

Wijziging en evaluatie van het integratiecontract

Het contract kan **gewijzigd** worden als jij, het OCMW of de eventuele derde dit vraagt .

Regelmatig en minstens één keer per trimester **evalueer** jij, de maatschappelijk werker en eventueel de tussenkomende derde, de **uitvoering van het contract**.

Je kan vragen om binnen de vijf werkdagen een **contact** te hebben met je maatschappelijk werker.

WAT ALS EEN ANDER OCMW BEVOEGD WORDT?

Het contract **stopt** als OCMW ……. niet langer bevoegd is om jou leefloon toe te kennen.

Maar als **je** het **vraagt** dan kan dit contract **verder lopen**, mits het akkoord van OCMW …… en van het OCMW dat bevoegd wordt.

Als je akkoord bent dan ontvangt dit nieuwe OCMW het contract, op jouw vraag of op initiatief van OCMW …….

Wat als je het integratiecontract niet naleeft?

Als je het integratiecontract niet naleeft kan je een **sanctie** oplopen.

Zo' n sanctie is niet mogelijk als je kan aantonen dat er wettige reden zijn waarom je het contract niet naleeft of als het OCMW de voorwaarden in het contract niet naleeft

Voordat het OCMW zo' n sanctie neemt, zal het je eerst **aanmanen** om toch je contract na te leven. Je krijgt deze waarschuwing van het OCMW via een aangetekende brief.

Je maatschappelijk werker geeft een advies.

Als sanctie kan het OCMW je **leefloon** gedeeltelijk of volledig **schorsen**, voor ten hoogste **één maand**.

Die schorsing kan **oplopen** tot ten hoogste **3 maand** als je binnen het jaar opnieuw je integratiecontract niet naleeft.

Deze ***sanctie gaat in*** op de eerste dag van de tweede maand nadat het OCMW besliste.

Voorbeeld:

Je leeft je integratiecontract niet na en het OCMW *beslist* in juni 2003 om je leefloon voor 1 maand volledig te schorsen. Voor juli 2003 ontvang je dan nog je leefloon maar in augustus 2003 niet, als sanctie omdat je het integratiecontract niet naleefde

ls je **verhuist**, kan het OCMW dat nu je dossier overneemt, de sanctie verder uitvoeren

Welk verweer heb je tegen zo'n sanctie?

- Je kan vragen om door het OCMW **gehoord** te worden, *voordat* het OCMW beslist om je een sanctie te geven. Je kan je op deze hoorzitting laten bijstaan of vertegenwoordigen door een persoon die jij kiest.
- Ben je niet akkoord met de beslissing van het OCMW om je een sanctie op te leggen omdat je het contract niet naleefde, dan kan je hiertegen **beroep** indienen bij de **arbeidsrechtbank**. Je moet dit doen **binnen de 3 maanden** nadat je de beslissing van het OCMW ontving. Op de beslissing van het OCMW vind je meer details over hoe je zo'n beroep indient.

Je stapt in een arbeidsproject

Een arbeidsproject is een project dat binnen een bepaalde periode **tot een arbeidsovereenkomst leidt.** Dit arbeidsproject onderhandel je met het OCMW **binnen de drie maand** na je aanvraag, tenzij er sprake is van billijkheidsredenen.

In dit project staan de **stappen en fazen** die je voorbereiden op een beroepsactiviteit.

In functie van de regelmatige evaluatie kan het project in onderling akkoord worden aangepast. Deze **aanpassingen** worden toegevoegd aan het oorspronkelijke project.

Na je arbeidstraject volgt een **evaluatie** of je bekwaam bent om te beginnen werken. Is dat het geval, dan bezorgt het OCMW jou in de mate van het mogelijke een passende job binnen een redelijke termijn."

Je stapt in een vormingsproject

Heb je volgens het OCMW de nodige kwalificaties en motivering, dan kan het project voorzien dat je een **beroepsopleiding volgt en/of dat je werkervaring opdoet.**

Als het OCMW om je aan te moedigen **aanvullende maatschappelijke hulp toekent**, staat dit in je integratiecontract.

Je integratiecontract voorziet **minstens** dat het **OCMW jouw kosten betaalt** voor inschrijving, verzekeringen, aangepaste werkkledij en verplaatsingen verbonden aan je beroepsopleiding of het opdoen van werkervaring, **tenzij** een derde deze kosten betaalt"

Logo OCMW B

Adres OCMW B

GEINDIVIDUALISEERD PROJECT VOOR MAATSCHAPPELIJKE INTEGRATIE

Tussen het Openbaar Centrum voor Maatschappelijk Welzijn (OCMW) van …….. enerzijds, hierin vertegenwoordigd door…….., maatschappelijk werker
en……., geboren op …….. en wonende te ……., anderzijds,
worden de volgende afspraken gemaakt betreffende het geïndividualiseerd project voor maatschappelijke integratie dat op ……. werd afgesloten.

1. Doel van het project
Om uw maatschappelijke integratie te bevorderen, wordt in gezamenlijk overleg een traject uitgewerkt met doelstellingen die u wil bereiken op verschillende levensdomeinen. Dit traject wordt schriftelijk vastgelegd zodat ieder elke stap kan volgen, bijsturen en beoordelen.
Het einddoel is zo volledig mogelijke zelfredzaamheid: een eigen inkomen, zelf het huishoudbudget beheren, kortom: op eigen benen staan .

DOELSTELLINGEN					
Domeinen	**Wat heb je?**	**Wat wil je bereiken?**	**Wat heb je nodig?**	**Hoe belangrijk?** ☐☐☐☐☐ **Niet…tot….zeer**	**Tegen wanneer?**
Kinderen				☐☐☐☐☐	
Wonen				☐☐☐☐☐	
Vrije tijd/ Ontspanning				☐☐☐☐☐	
Werk				☐☐☐☐☐	
Uitgaven/ schulden				☐☐☐☐☐	
Inkomen				☐☐☐☐☐	
Administratie				☐☐☐☐☐	
Opleiding/ Scholing				☐☐☐☐☐	
Gezondheid (lich./ psych.)				☐☐☐☐☐	
Mensen in je omgeving				☐☐☐☐☐	
Vervoer				☐☐☐☐☐	
Juridische Zaken				☐☐☐☐☐	

2. Afspraken
We werken in stappen aan uw weg naar zelfredzaamheid. De volgende bladzijden van dit contract beschrijven uw traject. Naarmate we vorderen vullen we de verschillende stappen samen in.

Veel succes

Logo OCMW C

Adres OCMW C

GEINDIVIDUALISEERD PROJECT VOOR MAATSCHAPPELIJKE INTEGRATIE

3.1. U leeft volgende afspraken na en/of onderneemt volgende stappen

U dient zich in te schrijven als werkzoekende bij de VDAB en in te gaan op alle uitnodigingen en opdrachten van de OCMW- trajectbegeleiders en/of uw VDAB consulent.

Iedere afspraak (afspraak met trajectbegeleider, sollicitatiegesprek, VDAB afspraak,…) moet nagekomen worden. Indien de afspraak niet haalbaar is voor u, dient u vooraf telefonisch te vragen om de afspraak te verplaatsen.

Redenen voor verplaatsen van een afspraak kunnen zijn: consultatie bij een arts, oproeping door de rechtbank, door dienst vreemdelingenzaken, … Het principe is wel dat u consultatieafspraken zoveel mogelijk op een ander moment tracht vast te leggen. Bij vermoedelijk misbruik wordt dit gecontroleerd.

Bij afwezigheid op of verplaatsing van een afspraak dient u steeds een verantwoordingsattest binnen te brengen. (Geldige attesten zijn dus o.a: doktersbriefje, oproeping rechtbank, …)

Sollicitatiebewijzen.

U dient aan te tonen dat u effectief naar werk zoekt. Wij verwachten maandelijks minstens acht sollicitaties op openstaande vacatures of contacten met uitzendkantoren, gespreid over een hele maand. Dit komt neer op een gemiddelde van 2 sollicitaties per week.

Solliciteren houdt in:

- ⇨ Werk zoeken moet in principe een bijna voltijdse dagtaak zijn, het volstaat niet om een halve dag per maand even lukraak acht bedrijven of uitzendkantoren binnen te lopen om dan acht briefjes te vragen. Dit betekent ook nagenoeg dagelijks aantonen dat u bezig bent met werk zoeken. Dit betekent ook gericht werk zoeken, dit wil zeggen solliciteren op vacatures waarvoor u in aanmerking komt. Vacatures vindt u onder andere via de VDAB (website of ter plaatse) of via de kranten.

Uitzendkantoren moeten op een gestructureerde manier benaderd worden en ook bij voorkeur op basis van de aanbiedingen die in het kantoor uitgestald worden.

- ⇨ Solliciteren betekent ook gemotiveerd solliciteren en door uw houding bij het solliciteren onmiddellijk een positieve indruk achterlaten.
- ⇨ Er moeten traceerbare bewijzen kunnen voorgelegd worden: dat is niet noodzakelijk een briefje of een kaartje van uw gesprekspartner, u mag ook noteren op een blad wanneer u met wie een gesprek gehad hebt. Traceerbaar betekent dat de trajectbegeleider de aangehaalde gesprekspartner moet kunnen contacteren over het sollicitatiegesprek/gedrag.

Concreet wordt verwacht dat u elke maand voor het einde van die maand (uiterlijk de laatste werkdag van de maand) acht sollicitatiebewijzen binnenbrengt bij uw trajectbegeleidster. Deze verantwoordelijkheid ligt volledig bij uzelf, de trajectbegeleidster zal u hiervoor niet contacteren.

Indien de sollicitatiebewijzen niet tijdig worden binnengebracht, ze niet voldoen aan de voorwaarden die hiervoor werden beschreven of indien blijkt dat u onjuiste verklaringen aflegt i.v.m. deze sollicitatiebewijzen, kan dit ertoe leiden dat u recht op maatschappelijke integratie in de vorm van een leefloon voor een bepaalde periode geschorst wordt.

Nederlands leren.

U dient zich in te schrijven voor een cursus Nederlandse taal NT2 bij het Huis van Het Nederlands. Het Huis van het Nederlands zal u doorverwijzen naar een vormingsinstantie. U dient alle lesdagen aanwezig te zijn op deze cursus. Ongewettigde afwezigheden op deze cursus kunnen de uitbetaling van uw financiële hulp verhinderen (dit wordt verder nog toegelicht)

Lessen Nederlands, (beroeps)opleiding , cursus,…

U dient alle lesdagen aanwezig te zijn op de cursus. Er wordt uitgegaan van een aanwezigheidsgraad van 100 %!

- ⇨ Bij afwezigheid wegens ziekte verwittigt u in de voormiddag de maatschappelijk werker dat u niet naar de les kan en dat u naar de dokter zal gaan en die dag zelf een doktersattest vraagt.
- ⇨ Indien u wegens ziekte van de kinderen dient thuis te blijven is ook een doktersattest (met vermelding dat "aanwezigheid thuis noodzakelijk is") nodig ter verantwoording. Dit kan enkel indien er geen partner aanwezig is. Deze afwezigheid wordt beschouwd als een vorm van sociaal verlof zoals binnen een tewerkstelling en wordt beperkt tot vier toegelaten afwezigheden per jaar (naar analogie met de rechtspositieregeling van OCMW-personeel). Uitzonderlijke situaties zijn bespreekbaar.
- ⇨ U brengt de doktersbriefjes zo snel mogelijk binnen. Uiterlijk de eerste werkdag na de ziekteperiode.
- ⇨ U dient de maandelijkse aanwezigheidslijst in de les of cursus binnen te brengen uiterlijk de laatste werkdag van de maand. Of op een andere datum in samenspraak met de trajectbegeleider.
- ⇨ Wanneer u de maandelijkse aanwezigheidslijst later binnenbrengt, wordt de uitbetaling van het leefloon tegengehouden tot u de aanwezigheidslijst hebt binnengebracht. Bovendien kan dit leiden tot een sanctie.
- ⇨ Jokers: Indien u zich niet aan hoger genoemde afspraken kan houden, waardoor u ongewettigd afwezig bent op de cursus, krijgt u de mogelijkheid om een "joker" in te zetten. In verhouding met het aantal lesmomenten per week hebt u recht op … jokers per schooljaar. Het inzetten van deze joker betekent dat er geen voorstel tot schorsing RMI zal voorgelegd worden op het BCSD. U hebt dit schooljaar reeds … jokers opgebruikt (+ data). Er rest(en) u nog … jokers tot het einde van het schooljaar.

Logo OCMW C

Adres OCMW C

GEINDIVIDUALISEERD PROJECT VOOR MAATSCHAPPELIJKE INTEGRATIE

Evaluatie van de gemaakte afspraken

De maatschappelijk assistent(e) heeft zich WEL/NIET correct aan de gemaakte afspraken gehouden.

……

Wat zijn daarvoor de redenen en oplossingen volgens de maatschappelijk assistent(e):

……

Welke bijkomende afspraken wenst men te maken:

……

Bibliographie

Bogaerts, K., Marx, I., Vandelannoote, D., & Van Mechelen, N. (2010). *Activering bij werkloosheid en recht op maatschappelijke integratie*. Antwerpen: Centrum voor Sociaal Beleid Herman Deleeck.

Bonvin, J.-M., & Moachon, E. (2014). Right to Work and Individual Responsibility in Contemporary Welfare States. A Capability Approach to Activation Policies for the Unemployed. In E. Dermine & D. Dumont (Eds.), *Activation Policies for the Unemployed, the Right to Work and the Duty to Work* (pp. 179-205). Brussel: Peter Lang.

Bryman, A. (2004). *Social Research Methods* (second ed.). Oxford: Oxford University Press.

Castel, R. (1995). *Les métamorphoses de la question sociale : une chronique du salariat*. Paris: Fayard.

Cherenti, R. (2007). Les projets individualises d'intégration sociale (PIIS). Namur: Fédération des CPAS.

CIPAL. (2011). OCMW Mechelen aan de slag met module Tewerkstelling Retrieved 29/10/2015, 2015, from http://emunicipal.cipal.be/interviews/content.php?hmTitle=interviews&smTitle=ine_bogemans&hmID=1827&smID=1588&print=y

Cuypers, D., & Torfs, D. (2011). Maatschappelijke integratie en ocmwdienstverlening. *Tijdschrift voor Sociaal Recht, 2011*, 737-802.

De Wilde, M., Hermans, K., Carpentier, S., De Groof, M., Cuypers, D., Torfs, D., & Cantillon, B. (2011). Studenten en het Recht op Maatschappelijke Integratie of het Recht op Maatschappelijke Hulp. Brussel: POD Maatschappelijke Integratie, Armoedebestrijding, Sociale Economie en Grootstedenbeleid.

Degraef, V., & Franssen, A. (2013). Recherche-action sur l'accompagnement des personnes dans les CPAS bruxellois. Rapport de recherche. Brussel: Section CPAS de l'Union des Villes et Communes de la Région de Bruxelles-Capitale.

Depauw, J., & Driessens, K. (2013). *Try out meetschaal psychologisch empowerment.* (Vol. 12). Antwerpen: Vlaams Armoedesteunpunt.

Depauw, J., & Driessens, K. (2014). *Bind-Kracht in OCMW's. Een kader voor organisatorisch empowerment*. Leuven: Lannoo Campus.

Depauw, J., & van Dop, N. (2015). De 'maat' van sociaal werk. In K. Driessens, P. Raeymaeckers, L. Sebrechts, M. Thirion & E. Wouters (Eds.), *Een caleidoscoop van sociaal werk onderzoek*. Leuven: Acco.

Devillé, E. (2006). L'évaluation de la loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale. *Jeunesse & Droit*(254), 9-15.

Devillé, E., & Schmitz, P. (2005). L'évaluation de la loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale. *L'année sociale*, 257-269.

Driessens, K. (2003). *Armoede en hulpverlening. Omgaan met isolement en afhankelijkheid.* Gent: Academia Press.

Driessens, K., & Van Regenmortel, T. (2006). ***Bind-kracht in armoede. Leefwereld en hulpverlening.*** **Leuven: Lannoo.**

Dumont, D. (2012). ***La responsabilisation des personnes sans emploi en question.*** **Bruxelles: La Charte.**

Federale Regering. (2014). ***Federaal regeerakkoord.*** **Retrieved from http://www.demorgen.be/bijlagen/2723.pdf**

FOD Sociale Zekerheid. (2014). Lijst van OCMW's. https://www.socialsecurity.be/CMS/binaries/institutionslogos/sppispodmi/cpas_ocmw_list_n.pdf

Funck, H. (1993). Aide-toi,...le C.P.A.S. t'aidera. Commentaire de la loi du 5 août 1992 portant des dispositions relatives aux centres d'aide sociale et de la loi du 12 janvier 1993 contenant un programme d'urgence pour une société plus solidaire ***Chroniques de droit social, 1993*****(4), 145 - 204.**

Hermans, K. (2005a). ***De actieve welvaartsstaat in werking. Een sociologische studie naar de implementatie van het activeringsbeleid op de werkvloer van de Vlaamse OCMW's.*** **(Doctoraat), K.U.Leuven, Leuven.**

Hermans, K. (2005b). De actieve welvaartstaat in werking: OCMW's en het activeren van leefloongerechtigden. In J. Vranken, K. De Boyser & D. Dierckx (Eds.), ***Armoede en sociale uitsluiting. Jaarboek 2005*** **(pp. 179-202). Leuven: Acco.**

Jagt, L. (2008). ***Van Richmond naar Reid. Bronnen en ontwikkeling van taakgerichte hulpverlening in het maatschappelijk werk.*** **Houten: Bohn Stafleu van Loghum.**

Kamphuis, M. (1950). ***Wat is social casework?*** **Alphen aan de Rijn: Samson.**

Lammertyn, F. (1996). De activerende verzorgingsstaat: sociaal integratiecontract en OCMW. . ***OCMW-visies, 11*****(3), 67-74.**

Lesiw, M. (1994). Les contrats d'intégration: une première évaluation. ***Journal Droits des Jeunes,*****(135), 4-6.**

Mormont, H., & Dumont, D. (2015). Le droit à l'aide sociale des élèves et des étudiants. In X. Delgrange, M. El Berhoumi & L. Detroux (Eds.), ***Les Grands arrêts en droit de l'enseignement.*** **Brussel: Larcier.**

Mortelmans, D., & Dehertogh, B. (2008). ***Factoranalyse [Factor Analysis].*** **Leuven: Acco.**

Notredame, L. (1998). Het OCMW op de drempel van de 21e eeuw. In J. Vranken (Ed.), ***20 jaar OCMW. Naar een actualisering van het maatschappijproject.*** **(pp. 43-61). Leuven: Acco.**

Onkelinx, L. (1993). ***Urgentieprogramma voor een meer solidaire samenleving.*** **Brussel: Minister van Sociale Integratie.**

Wet van 26 oktober 2006 tot wijziging van de wet van 26 mei 2002 betreffende het recht op maatschappelijke integratie, tot aanmoediging van de inspanning die een openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn levert voor de integratie van daklozen. (2006).

De wet van 26 mei 2002 betreffende het recht op maatschappelijke integratie. Algemene omzendbrief 17/6/2015 (2015).

Pricewaterhouse Coopers. (2013). Studie met betrekking tot sociale fraude bij OCMW's. Eindrapport. Brussel: POD Maatschappelijke Integratie.

Put, J. (2002). Van aanvraag tot beroep in de wet maatschappelijke integratie: een versterking van de positie van de gerechtigden? . ***Tijdschrift voor Sociaal Recht, 2002*****(3), 355-384.**

Raeymaeckers, P., Nisen, L., Dierckx, D., Vranken, J., & Casman, M. T. (2009). Activering binnen de Belgische OCMW's: op zoek naar duurzame trajecten en goede praktijken. Brussel: POD Maatschappelijke Integratie.

Reid, W. J. (1997). Research on task-centered practice. ***Social Work Research, 21*****(3), 132-137.**

Reid, W. J., & Epstein, L. (1972). ***Task-centered Casework.*** **New York: Columbia University Press.**

Rogers, C. (1942). ***Counseling And Psychotherapy*** **Boston: Houghton Mifflin.**

Rogers, C. (1951). ***Client Centered Therapy, its current practice, implications and theory.*** **London: Constable & Robinson.**

Rosanvallon, P. (1995). ***La nouvelle question sociale. Repenser l'Etat-providence.*** **Paris: Editions du Seuil.**

Rzepnicki, T., McCracken, S., & Briggs, H. (Eds.). (2012). ***From Task-Centered Social Work to Evidence-Based and Integrative Practice: Reflections on History and Implementation*****. Chicago: Lyceum Books.**

Schofield, W. (1964). ***Psychotherapy: The Purchase of Friendship*****. Englewood Cliffs.**

Serrano Pascual, A. (2004). Are European activation policies converging? In j. Lind, H. H. Knudsen & H. Jørgensen (Eds.), ***Labour and employment regulation in Europe*** **(pp. 211-231). New York: Peter Lang.**

Simoens, D., De Koster, L., Deweerdt, K., Permentier, E., & Verschueren, D. (2004). Eerste praktijkervaringen met de integratiecontracten uit de Wet Maatschappelijke Integratie. ***OCMW visies, 19*****(3), 2-9.**

Steenssens, K., & Van Regenmortel, T. (2013). ***Grondslagen en uitdagingen voor het meten van empowerment [Principles and challenges in the measurement of empowerment]*** **(Vol. VLAS-Studies 6). Antwerpen: Vlaams Armoede Steunpunt.**

Steenssens, K., & Van Regenmortel, T. (2014). ***Empowerment-meetinstrumenten. Kritische reflectie op basis van theoretische grondslagen [Empowerment-measurement instruments. Critical Reflection based on Theoretical Foundations]*** **(Vol. VLAS-Studies 17). Antwerpen: Vlaams Armoedesteunpunt.**

Steunpunt tot bestrijding van armoede bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting. (2001). Nota aan de Minister van maatschappelijke integratie en aan de Ministerraad in verband met het wetsontwerp betreffende het recht op maatschappelijke integratie. Brussel: Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting.

Steunpunt tot bestrijding van armoede bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting. (2004). Een bijdrage tot de evaluatie van de wet betreffende het recht op maatschappelijke integratie. Brussel: Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting.

Steunpunt tot bestrijding van armoede bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting. (2013). Sociale bescherming en armoede. Een bijdrage aan politiek debat en politieke actie. Tweejaarlijks verslag 2012 - 2013. Brussel: Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting.

UVCW. (2002). Document-types. Contrat relatif au projet individualisé d'intégration sociale http://www.uvcw.be/espaces/cpas/755.cfm

van der Lans, J. (2011). ***Erop-af! De nieuwe start van het sociaal werk.*** **Amsterdam: Augustus.**

Van Dooren, G., Kuppens, J., Druetz, J., Struyven, L., & Fransen, A. (2012). Sociale activering, tussen actief burgerschap en betaalde arbeid. Een verkennend onderzoek naar de praktijk van sociale activering in de Belgische OCMW's. Leuven: Katholieke Universiteit Leuven. Hoger Instituut voor de Arbeid.

Van Menxel, G., & Notredame, L. (1999). Het bestaansminimum als instrument voor armoedebestrijding. Naar een nieuw maatschappelijk project voor de 21ste eeuw? ***Tijdschrift voor Sociaal Recht*****(3), 437-493.**

Van Regenmortel, T. (2002). ***Maatzorg. Een methodiek voor het begeleiden van kansarmen [Customised Care. Methodology for Assisting Disadvantaged People]*****. Leuven: Acco.**

VVSG. (2010). Geïndividualiseerd Project voor Maatschappelijke Integratie. http://www.vvsg.be/sociaal_beleid_en_werk/OCMW-dienstverlening/Documents/Geïndividualiseerd%20project%20voor%20maatschappelijke%20integratie.pdf

Wet van 26 mei 2002 betreffende het recht op maatschappelijke integratie, 2002022559 C.F.R.