

À PROPOS DE L'ÉTUDE UNIVERSITAIRE SUR LES «PROJETS INDIVIDUALISÉS D'INTÉGRATION SOCIALE» ET LE SERVICE COMMUNAUTAIRE

JUIN 2016



Association de
Défense des
Allocataires
Sociaux

L'accord de gouvernement adopté en octobre 2014 prévoyait diverses mesures concernant les usagers des CPAS, dont l'élargissement des PIIS («Projet individualisé d'intégration sociale») et l'instauration d'un service communautaire. En vue d'orienter le contenu de cette réforme, le SPP Intégration sociale a commandité une étude auprès de deux universités.

Celle-ci a été publiée sous l'intitulé «*Le projet individualisé d'intégration sociale. Recherche évaluative et prospective au sein des CPAS belges*» [1].

Le ministre Borsus avait promis d'en tenir compte. Il prétend que c'est le cas avec le projet de loi adopté par le Conseil des ministres. Les fédérations de CPAS ne sont pas de cet avis. Et cela fait polémique.

Qui a tort ? Qui a raison ? Et surtout, est-ce cela qui est important ?

Nous esquisserons dans cette contribution une analyse de l'étude et des enseignements que l'on peut ou pas en tirer. Nous ne reprendrons pas notre argumentation de fond sur le projet de loi «Borsus» que vous pouvez trouver dans les deux documents suivants :

http://rwlp.be/images/actionpolitique/En_R%C3%A9action/Tract_ADAS_PIIS_int.pdf

http://rwlp.be/images/actionpolitique/En_R%C3%A9action/intervention_ADAS_manif_RWLP_25_avril_2016.pdf

[1] <http://www.mi-is.be/fr/etudes-publications-statistiques/le-projet-individualise-dintegration-sociale-recherche-evaluative>

UNE ENQUÊTE LARGEMENT INSUFFISANTE

Il est à vrai dire assez difficile de tirer des enseignements clairs de cette étude pour plusieurs raisons. Elle mêle différents niveaux de constats, opinions, propositions, recommandations,... provenant de sources diverses : de réponses à un questionnaire web, de rencontres avec des travailleurs et mandataires de 16 CPAS, de cinq «études de cas» plus approfondies, d'entretiens avec un nombre restreint d'usagers, d'un séminaire d'experts, des chercheurs eux-mêmes.

L'enquête comporte deux volets, une enquête quantitative et une enquête qualitative.

L'enquête quantitative auprès des CPAS s'est faite via un questionnaire diffusé en ligne. La représentativité des réponses est contestable tant par leur nombre que par la fonction des personnes qui les ont transmises (voir encadré). La majorité des répondants sont des travailleurs sociaux, alors que ceux qui représentent les CPAS dans les négociations avec le ministre ou le *SPP «Intégration sociale»* sont les responsables des fédérations de CPAS qui sont, eux, des mandataires politiques. Le plus souvent des présidents de CPAS. Les réponses au questionnaire reflètent l'avis d'un certain nombre de travailleurs sociaux mais pas l'avis de qu'il est convenu de nommer « le secteur » c'est-à-dire les fédérations de CPAS.

La méthode qui consiste à envoyer un questionnaire et à se fier aux réponses qui y sont données est contestable, tant pour les données chiffrées que pour les appréciations sur le fond.

A une question aussi complexe (ou vague ?) que savoir si le PIIS est considéré comme un contrat contraignant, ou un outil d'accompagnement, ou encore une simple formalité, une réponse par oui ou par non n'est pas relevante. Il faudrait pour qu'elle le soit que les concepts soient précisés. Et surtout, il faudrait que les réponses soient vérifiables et vérifiées dans la pratique.

Il est révélateur qu'au terme d'une enquête qui s'est étalée sur une année et qui a disposé de moyens importants, on en reste à des déclarations de principes ou d'intentions, selon lesquelles le PIIS est un outil utile pour l'intégration sociale, nécessaire pour les jeunes, utile pour l'insertion professionnelle,..., mais qu'**aucun bilan concret** ne soit dressé.

Quelles obligations imposées aux usagers ? Quels résultats en terme d'insertion professionnelle ? Quel type d'insertion professionnelle ? Quels résultats en terme d'«intégration sociale» ? Quel type d'intégration sociale ? On chercherait en vain dans l'ensemble du rapport d'enquête quelques éléments un tant soit peu sérieux de bilan de la pratique des PIIS.

La loi de 2002, qui était présentée comme une indispensable modernisation de la loi de 1974, a été votée sans qu'aucun bilan de cette dernière n'ait été établi. La contractualisation, via le dispositif du PIIS, a été confirmée et étendue sans qu'aucun bilan de la loi de 1993 qui l'avait instaurée n'ait été établi. L'évaluation des politiques publiques est une grande absente des pratiques de nos gouvernements successifs.

CECI N'EST PAS UN BILAN...

«De manière générale, les acteurs reconnaissent l'intérêt du PIIS pour les moins de 25 ans».

«Pour les étudiants et l'accompagnement professionnel, l'outil semble fonctionner».

«Il faut relever que les CPAS qui mettent en oeuvre 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».

[Extraits de l'étude]

L'étude universitaire (et l'utilisation qui en est faite) pose aussi problème pour plusieurs autres raisons.

Au départ, et selon les chercheurs, l'objet de l'étude portait essentiellement sur les possibilités (opportunité, faisabilité, conditions) d'extension des PIIS à l'activation sociale. Depuis sa publication, il n'est plus question de cet objectif initial dans le débat sur le projet de loi. On parle d'extension (fédérations des CPAS) ou généralisation (Borsus) des PIIS en général, et de l'instauration d'un service communautaire, mais plus jamais de l'activation sociale. Cela sème pour le moins de la confusion.

Le questionnaire utilisé pour l'enquête quantitative comporte une forte proportion de **questions (très) ouvertes**. Les réponses sont souvent partagées et mitigées. Il est difficile d'en tirer des conclusions claires surtout quand elles se mélangent aux réponses obtenues lors des entretiens avec des CPAS dans le cadre de l'enquête qualitative.

Deux exemples...

Quelle est la conception majoritaire du PIIS : contrat, accompagnement ou formalité ? Question «philosophique» qui revêtirait un intérêt certain si elle était traitée de manière sérieuse. Mais qui reçoit ici cette réponse surréaliste : *«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»*. Allez savoir après cela, si les CPAS conçoivent le PIIS comme un instrument d'accompagnement sur mesure ou pas... et si le ministre a raison ou tort lorsqu'il affirme cela !

Ensuite, quelle est l'opinion des répondants à propos du service communautaire ? Les chercheurs eux-mêmes expriment de sérieuses réserves quant à la validité des réponses à cette question notamment en raison du fait qu'ils demandent l'opinion sur le service communautaire prévu dans l'accord de gouvernement alors que cette notion n'est nullement définie. *«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»*.

Les réponses proposées sont tout aussi critiquables que les questions puisqu'elles imposent le choix entre «Pas d'accord du tout», «Pas d'accord», «Plutôt pas d'accord», «Plutôt d'accord», «D'accord», «Tout-à-fait d'accord»...

Il serait bien malaisé à partir de ces questions-réponses de dégager une opinion claire et majoritaire à propos du service communautaire.

LA FAUTE AUX CHERCHEURS ?

Sans porter un jugement définitif sur la pertinence des choix méthodologiques et statistiques (nous ne sommes pas qualifiés pour), nous ne pouvons que constater que la quasi-totalité de l'enquête se base essentiellement sur des déclarations de travailleurs sociaux et de quelques mandataires de CPAS. Pas sur la récolte de données recueillies de manière indépendante.

Il serait d'ailleurs difficile (pas impossible) qu'il en soit autrement. Il n'existe, en effet, aucune base de données centralisées sur les matières étudiées. Même à l'échelle d'un CPAS donné, il existe peu ou pas de statistiques utilisables.

Pour ne prendre qu'un exemple en lien avec les PIIS, à peu près aucun CPAS (pour ne pas dire aucun) ne serait en mesure de fournir des statistiques sur le nombre, le type, les motifs... des sanctions prononcées au cours des dernières années pour non-respect des clauses du contrat. Sans avoir accès aux dossiers sociaux, aux PIIS, aux décisions réellement prises par les CPAS, aux motivations de leurs décisions, aucune étude ne pourra jamais fournir un bilan fiable.

Y parvenir nécessiterait de réaliser un véritable travail de fourmi. Et, sans doute, ne pourrait aboutir de manière satisfaisante que mené ou appuyé par la collecte d'informations auprès des usagers eux-mêmes et de travailleurs sociaux « indépendants » de l'institution CPAS. On est très loin du compte avec l'étude réalisée par les deux universités.

EN REVENIR AU DÉBAT POLITIQUE

L'enquête a été commanditée par le SPP Intégration sociale à la demande du ministre Willy Borsus.

Il était couru d'avance que l'intention du ministre était de chercher à légitimer les options du gouvernement (extension des PIIS et instauration d'un service communautaire) et de n'utiliser les résultats de l'enquête que pour orienter ses décisions à la marge tout en donnant l'illusion d'une consultation des « acteurs de terrain ».

Il n'est pas étonnant eu égard aux limites et à l'ambiguïté de l'étude universitaire que tant le ministre que les fédérations de CPAS l'utilisent pour conforter leurs positions divergentes. Le ministre se base sur le fait que l'enquête révèle que la majorité des CPAS considèrent le PIIS comme un « bon outil » (en cela il n'a pas tort) pour en proposer la généralisation. Les fédérations de CPAS se basent sur le fait que l'enquête révèle que 72% des répondants sont opposés à la généralisation des PIIS pour appuyer leur position.

Le ministre ne respecte donc effectivement pas la majorité des répondants à l'enquête qui s'opposent à la généralisation du PIIS. Mais les fédérations de CPAS ne respectent pas non plus la majorité des répondants qui s'opposent au service communautaire...

Cette guéguerre au sujet de l'enquête universitaire et de son interprétation occulte le fait que le débat doit porter sur le fond. Or, ni les fédérations de CPAS ni le ministre ne débattent des propositions et recommandations émises par les universitaires. Ils n'en retiennent qu'une ou deux formules lapidaires censées appuyer leur position initiale.

L'enquête, bien que comportant toutes les limites que nous avons évoquées rapidement, confirme un certain nombre de constats et de critiques que nous formulons depuis toujours à l'égard de la contractualisation. Nous en retiendrons trois en particulier. L'aspect contraignant et inégalitaire révélé par les usagers, la grande diversité des politiques d'un CPAS à l'autre, et les conséquences de non-respect du contrat d'intégration.

UNE EXTRÊME DIVERSITÉ DE PRATIQUES

L'étude confirme un élément que nous dénonçons souvent, à savoir les énormes différences traitement d'un CPAS à l'autre.

«Ce qui prédomine dans le volet qualitatif, c'est que chaque CPAS met en oeuvre le PIIS de manière particulière et singulière, et qu'il serait difficile de trouver deux CPAS qui appliquent le PIIS de manière rigoureusement identique.

Malgré le fait que tous les CPAS se réfèrent au même cadre législatif et que de plus en plus de standards communs sont imposés à travers la diffusion de circulaires, d'outils méthodologiques et informatiques, de la jurisprudence, du rôle de l'inspection, des échanges de pratiques..., l'autonomie constitutive des CPAS conduit à une diversité des usages et visions du PIIS».

Les pratiques des CPAS se différencient en fonction de nombreux critères :

- les catégories de bénéficiaires auxquels un PIIS est imposé (soit uniquement à ceux pour qui la loi les y oblige, soit pour certaines catégories en fonction de l'âge ou du statut, soit pour tous les usagers, soit au cas par cas)
 - la philosophie sous-jacente : accompagnement ou contrôle ;
 - la visée du PIIS : priorité à l'insertion professionnelle ou objectifs plus larges d'intégration sociale ;
 - l'importance accordée à la contractualisation dans le travail social ;
- les formes et contenu : outil d'accompagnement sur mesure ou contrats type, activation sociale ou pas, type d'activités proposées... ;
- la division du travail entre service social général et service d'insertion professionnelle

Cette grande variété amène les chercheurs à estimer que *«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».*

L'étude révèle aussi de grandes différences dans la façon dont les CPAS examinent la disposition à travailler.

La contractualisation renforce inévitablement la différence de traitement d'un CPAS à l'autre voire d'un travailleur social à l'autre parce que le contenu des PIIS n'est pas balisé par les dispositions légales. Elle ajoute un nombre potentiellement illimité de conditions à l'octroi ou au maintien du RIS là où il y aurait nécessité de «bétonner» un maximum ce droit au dernier filet de protection sociale.

UN RAPPORT INÉGALITAIRE CONFIRMÉ PAR LES USAGERS

Les chercheurs ont rencontré un nombre restreint d'usagers. Leurs témoignages n'ont pas de valeur statistique mais sont révélateurs en ce qu'ils convergent tous dans le même sens critique. Une usagère résume en ces termes l'inégalité inhérente à la contractualisation : *«C'est complètement déséquilibré : ils sont en position de puissance absolue et vous êtes en position de non puissance absolue. Ça ne va pas du tout».*

Nous avons choisi quelques extraits de l'étude des extraits de l'étude qui parlent par eux-mêmes.

«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».

«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».

«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».

«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».

«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».

LES SANCTIONS

L'étude ne nous apprend malheureusement rien de précis à propos du nombre de sanctions, de leur fréquence, des motifs qui les ont entraînées. Mais elle démontre que les sanctions existent et qu'elles ne sont pas rares. Les CPAS n'utilisent quasiment jamais la suspension partielle du RIS alors que la loi les y autorise. Ils appliquent presque toujours la suspension de la totalité du RIS.

Lors de l'étude cas, un CPAS déclare ouvertement que la sanction peut aller jusqu'au retrait pur et simple. *«Mais si la personne ne tient pas ses engagements, si elle ne vient ni au groupe, ni aux rendez-vous, ni aux auditions, ça peut arriver qu'une sanction, voire une suppression, tombe».*

À PROPOS DES SANCTIONS

75% trouvent la procédure de sanction trop contraignante (pour les CPAS).

79% indiquent qu'une sanction partielle n'est que rarement ou jamais prononcée ; il s'agit donc le plus souvent d'une suspension totale.

59% appliquent une sanction d'un mois.

96% appliquent rarement sinon jamais une sanction de 3 mois.

Certains CPAS suppriment complètement et immédiatement le RIS (aucun chiffre n'est donné).

49% n'appliquent jamais de sanctions de 3 mois (donc 51% le font).

20% ne prononcent jamais de sanctions (donc 80% le font).

62% considèrent qu'il ne faut pas instaurer une procédure de sanction vis-à-vis du CPAS si celui-ci est en défaut.

L'ÉTUDE QUANTITATIVE (MÉTHODE)

Elle a été réalisée sur base d'un questionnaire envoyé via la lettre d'informations du *SPP IS* «Echos».

463 questionnaires (sur 5000 envoyés) ont été remplis complètement.

Ces questionnaires proviennent de 234 CPAS (sur un nombre total de 589, soit 40%).

Dans 76% des cas (soit pour 177 CPAS), un seul répondant par CPAS a rempli le questionnaire.

87% des répondants sont des travailleurs sociaux, dont 14% d'assistants sociaux en chef.

L'ÉTUDE QUALITATIVE (MÉTHODE)

16 CPAS ont été consultés.

5 « études de cas » plus approfondis sur les PIIS ont été réalisés.

Un séminaire d'experts (choisis sur quels critères ?) a été organisé.

Un nombre restreint d'usagers ont été consultés : 13 en Flandre, 4 à Bruxelles, 0 en Wallonie.

QUELQUES CHIFFRES RELATIFS AU PIIS

Le PIIS est largement utilisé pour les jeunes. Moins de 20% des jeunes en sont exemptés pour les raisons de santé ou d'équité prévus par la loi.

40 à 50% des CPAS imposent déjà le PIIS à des plus de 25 ans.

48% l'utilisent pour l'activation sociale.

40% estiment utile un élargissement des groupes cibles.

93% déclarent qu'un PIIS est peu souvent conclu à la demande du client. L'initiative émane donc presque exclusivement du CPAS ou du travailleur social.

45% formulent des propositions très diverses d'aménagements (dont 10% seulement, soit 4,5% du total des répondants plaident pour la suppression du PIIS).

LA MANIÈRE DE CONCEVOIR LE PIIS

75% considèrent le PIIS avant tout comme un cadre contractuel.

50% seulement estiment que le PIIS permet un accompagnement sur mesure.

SERVICE COMMUNAUTAIRE

58% sont favorables à son instauration.

72% estiment qu'il ne doit pas être obligatoire (donc 28% sont «pour»).

60% sont contre l'idée que le non-respect soit sanctionné (donc 40% sont «pour»).

