

TO PIIS OR NOT TO PIIS?

LE PIIS, OUTIL DU TRAVAIL SOCIAL ...

Abraham Franssen

Université Saint-Louis
Centre d'Etudes Sociologiques

abraham.franssen@usaintlouis.be



AU MENU

- Une étude auprès des CPAS sur la mise en œuvre du PIIS
- Quelques enseignements
- PIIS : pour le pire ou le meilleur?

UNE ÉTUDE ÉVALUATIVE ET PROSPECTIVE AUPRÈS DES CPAS SUR LA MISE EN ŒUVRE DU PIIS

**KAREL DE GROTE HOGESCHOOL & UNIVERSITÉ SAINT-
LOUIS**

LOUISE MÉHAUDEN, JAN DEPAUW, KRISTEL DRIESSENS &
ABRAHAM FRANSSSEN

**RECHERCHE COMMANDITÉE PAR LE SPP
INTÉGRATION SOCIALE – AVRIL –OCTOBRE
2015**

Quelle extension du PIIS ?

Déclaration du gouvernement fédéral 2014

« 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. »

Quelle extension du PIIS ?

Déclaration du gouvernement fédéral 2014

« 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. »

CAHIER DES CHARGES – APPEL D'OFFRE

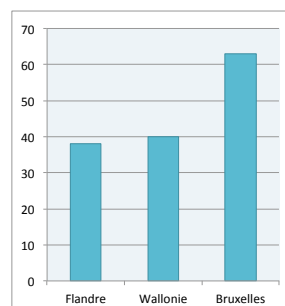
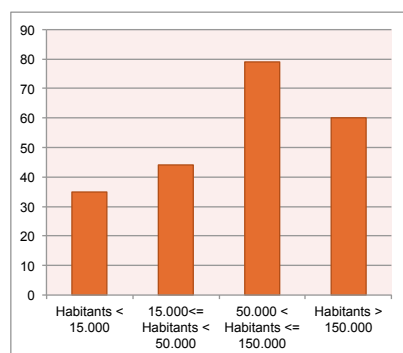
- 1. Comment les CPAS belges appliquent-ils concrètement le PIIS ?**
- 2. Quelles sont les bonnes pratiques qui peuvent être décrites ?**
- 3. Quelles sont les mesures nécessaires afin d'optimiser le PIIS ?**

DISPOSITIF MÉTHODOLOGIQUE

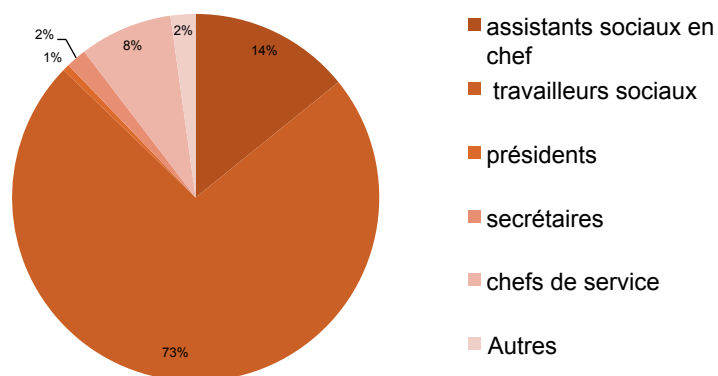
- Une enquête par questionnaire web auprès des 589 CPAS de Belgique
- Une analyse qualitative des pratiques dans 16 CPAS
 - réalisations d'entretiens individuels et d'analyses en groupe auprès des acteurs des CPAS
 - Témoignages (entretiens individuels et collectifs) de **bénéficiaires** à propos de leur expérience du PIIS
- Organisation d'un séminaire-forum entre acteurs CPAS et experts.

LE QUESTIONNAIRE EN LIGNE

- 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



LES RÉPONDANTS



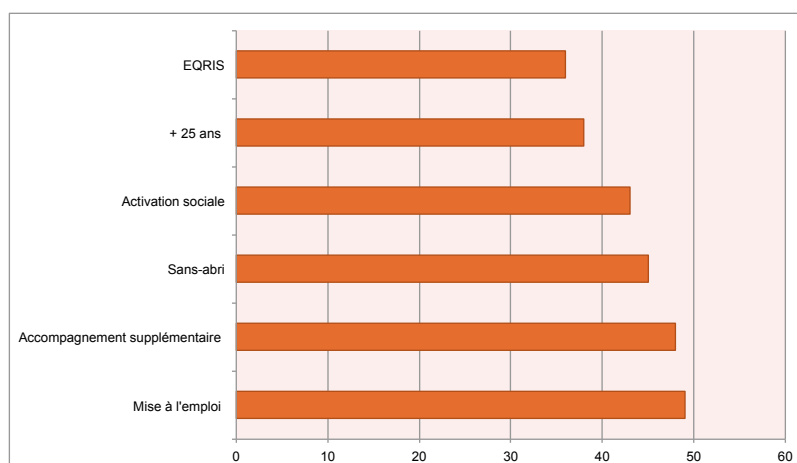
QUELQUES RÉSULTATS

PIIS AU DELÀ DES MOINS DE 25 ANS

- 49% des répondants déclarent qu'ils utilisent le PIIS dans le cadre de **l'accompagnement vers l'emploi**,
- 48% pour des usagers qui nécessitent un **« accompagnement renforcé »**,
- 45% pour des **personnes sans domicile fixe**
- 36% pour les **équivalents RIS**.

Dans la pratique actuelle, le PIIS est déjà utilisé dans **4 à 5 cas sur 10**, en plus du groupe-cible des moins de 25 ans prévu par la loi.

GROUPES-CIBLES ACTUELLEMENT PAR POURCENTAGE



QUELLES SONT LES LIGNES DIRECTRICES ET LES CRITÈRES POUR METTRE EN OEUVRE UN PIIS AVEC D'AUTRES GROUPES CIBLES?

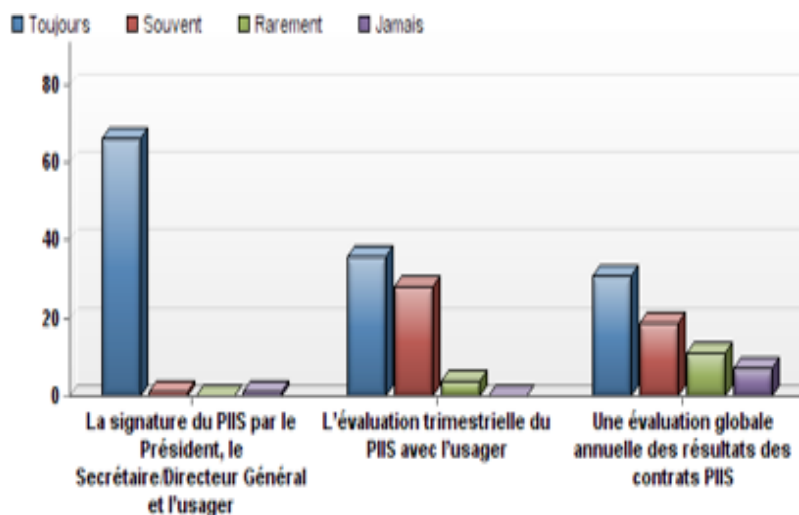
- **62%** déclarent qu'il n'y a **PAS de lignes directrices** et des critères pour mettre en oeuvre un PIIS avec d'autres groupes cibles (en dehors des jeunes de moins de 25 ans)?

QUELLES SONT LES LIGNES DIRECTRICES ET LES CRITÈRES POUR METTRE EN OEUVRE UN PIIS AVEC D'AUTRES GROUPES CIBLES? (QUESTION OUVERTE)

- La capacité d'une éventuelle insertion socioprofessionnelle
- En général, à la demande du travailleur social de première ligne. Celle-ci s'appuie sur **le constat que la personne rencontre de grosses difficultés à se mobiliser**, dans ce cas le PIIS est vu comme un outil d'insertion. Il est également parfois utilisé comme un outil de contrainte dans certains rares cas.
- Les bénéficiaires du RIS **suivant une formation** signent un PIIS.
- sans-abris,
- Obligation de contractualiser les recherches **logement, l'insertion sociale et professionnelle, l'intégration** (cours de français pour les étrangers)
- Les personnes **qui sont sanctionnés du chômage** doivent également signer ce contrat.
- ...

RESPECT DES OBLIGATIONS

La procédure relative au PIIS prévoit que le **PIIS soit signé** par le président, le secrétaire/directeur général du CPAS et l'utilisateur, qu'une **évaluation du PIIS** ait lieu avec l'utilisateur tous les 3 mois et que le CPAS procède à **une évaluation globale** une fois par an, des résultats des contrats PIIS. **Est-ce que votre CPAS suit ces procédures ?**



TROUVEZ-VOUS LA PROCÉDURE ADMINISTRATIVE CONTRAIGNANTE ?



EN QUOI LA PROCÉDURE EST-ELLE CONTRAIGNANTE?

- Outil **peu didactique et pas adapté** à la **population infra-qualifiée**
- le PIIS est un outil méthodologique intéressant mais le **volume de travail** ne permet pas de l'exploiter comme il se devrait. Il devient plus une obligation légale, à regret
- Le fait de réviser **tous les 3 mois**. Nous sommes à **140 dossiers par assistant social**, c'est pratiquement impossible...
- La population des CPAS respectera plus facilement un contrat "moral" avec son assistant social si elle a un bon contact avec lui. C'est une population qui n'a **pas une culture "écrite"**.

ELARGISSEMENT SOUHAITABLE?

- Pensez-vous qu'il soit pertinent que l'obligation du PIIS s'étende à d'autres groupes cibles?
 - Non : 60%
 - Oui : 40%

ELARGISSEMENT SOUHAITABLE?

- **Si Oui, lesquels?**
 - Pour les bénéficiaires d' 1 aide sociale équiv. RIS **23%**
 - Pour les personnes sans abri **22%**
 - Pour les usagers de plus de 25 ans **20%**
 - Pour certains usagers qui ont des besoins spécifiques et qui nécessitent un accompagnement particulier **31%**
 - Pour les personnes dans une trajectoire d'insertion socio-professionnelle **34%**
 - Pour les personnes qui sont en insertion sociale/ activation sociale **25%**

. POUR QUELLES RAISONS VOUS SEMBLE-T-IL PERTINENT OU NON PERTINENT D'UTILISER UN PIIS AUPRÈS DE CES AUTRES GROUPES?

- non pertinent au vu du type de population (infra qualifiée, analphabète)
- malheureusement pouvant être mal utilisé (pas ou peu expliqué, imposé, pas utilisé comme outil méthodologique mais comme moyens de contrainte, déséquilibre entre l'usager et le travailleur
- sans moyens, il s'agira à nouveau d'une obligation légale et une charge administrative. Pour rendre le PIIS efficace, il faut des moyens
- **Trop souvent le "rush" fait que l'on oublie de fixer des objectif avec les bénéficiaires. De ce fait, on se retrouve un an plus tard et la personne n'a pas avancé, elle n'est pas plus formée, elle n'est pas mieux armée pour son insertion sur le marché de l'emploi et elle présente toujours les mêmes problématiques. Le fait de signer un contrat PIIS formalise les objectifs à atteindre et les organise. On peut ainsi mettre des dates en disant à la personne "pour telle date il faut que vous reveniez avec un CV" etc..**

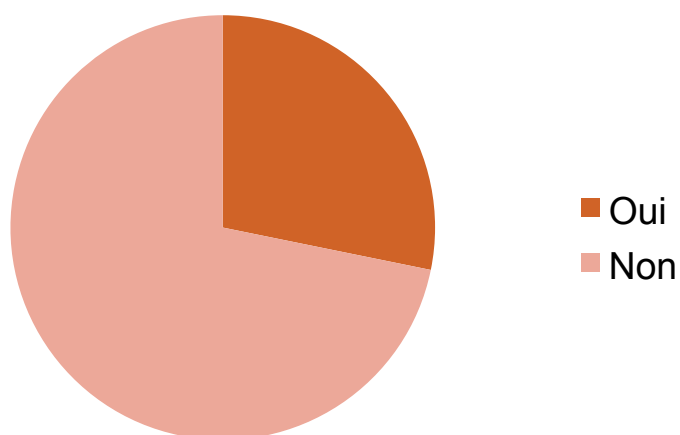
. POUR QUELLES RAISONS VOUS SEMBLE-T-IL PERTINENT OU NON PERTINENT D'UTILISER UN PIIS AUPRÈS DE CES AUTRES GROUPES?

- Le PIIS n'est pas utile en soi, une relation de confiance doit s'établir, cela prends du temps et le PIIS est une formalité contraignante qui prend du temps et qui frustre travailleurs et usagers
- Il y a certaines personnes qui ont besoin d'être encadrées et accompagnées plus que d'autres (surtout au niveau de l'insertion socioprofessionnelle). Dans ce cas, je trouve qu'un accompagnement plus particulier se justifie.
- Non pertinent car à terme, on file vers une standardisation/ formatage du travail social
- Cela met en chantier et programme bien les tâches à effectuer par l'AS et l'usagers
- Cela permet d'indiquer noir sur blanc les besoins et les motivations des personnes et de déterminer un projet à respecter

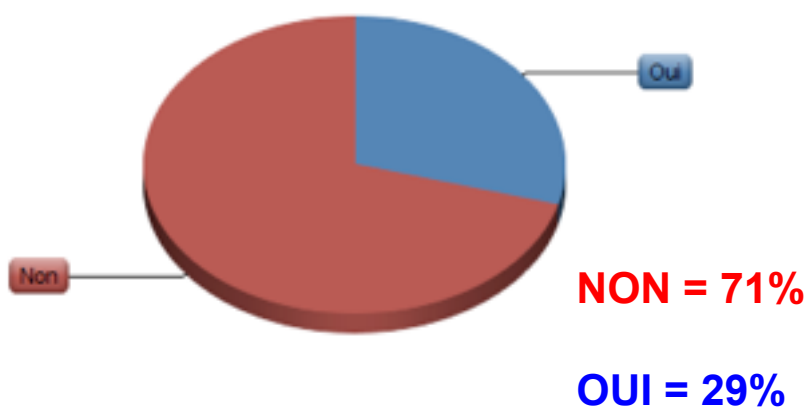
PROPOSITIONS D'AMÉLIORATION

	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

EST-IL PERTINENT QU'UN SERVICE COMMUNAUTAIRE OBLIGATOIRE SOIT MIS EN OEUVRE ?



FAUT-IL POUVOIR SANCTIONNER LES USAGERS QUI NE RÉALISERAIENT PAS LES PRESTATIONS DE SERVICE COMMUNAUTAIRE INDIQUÉES DANS LE PIIS?



ATTITUDES ENVERS LE PIIS

L'analyse factorielle indique 3 positions:

1. PIIS comme **formalité administrative**
2. PIIS comme **cadre contractuel**
3. PIIS comme **outil d'accompagnement**

1. PIIS COMME FORMALITÉ ADMINISTRATIVE

- **4 déclarations qui réfèrent au caractère obligatoire et standardisé d'un PIIS.**
- « 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 ».
- **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.**

1. PIIS COMME FORMALITÉ ADMINISTRATIVE

- « *Il y a des travailleurs sociaux qui vont 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)

2. PIIS COMME CADRE CONTRACTUEL

- **5 déclarations qui réfèrent à « prendre note des attentes mutuelles, des accords et des engagements.**
- « Lors de l'établissement d'un PIIS avec l'utilisateur, 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 »
- **Le « PIIS contrat » vise à fixer et clarifier les droits et obligations**, dans une fonction d'information.
- Il est aussi vu comme un **outil d'encadrement et de pression**, dans les cas où la collaboration est difficile, mais il peut également dans une certaine mesure **protéger l'utilisateur** contre les sanctions du CPAS.

2. PIIS COMME CADRE CONTRACTUEL

*“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)*

2. PIIS COMME OUTIL D’ACCOMPAGNEMENT

- **7 déclaration qui réfèrent à « faciliter un accompagnement plus intensif, chercher des ressources, etc »**
- « La négociation du PIIS offre la possibilité de placer la personne demandeuse d'aide au centre des considérations »
- permet un **meilleur suivi** par le travailleur social et une **plus grande implication des usagers** dans la recherche de solutions;
- permet aussi de chercher des **voies alternatives à celle, classique, de la recherche d’emploi**

3. PIIS COMME OUTIL D'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)*

CASE STUDY 1 : UN (DEUX, TROIS,...) PIIS POUR TOUS

- **Contexte : ville moyenne de province**
- **Une généralisation souple (50 ans)**
- **Large offre d’activités d’insertion sociale et collectives**
- **Une organisation hiérarchique mais qui tient compte de l’expertise du corps social**
- **Un PIIS très investi dans une optique d’accompagnement rapproché et un esprit de co-construction**
- **Des dispenses très rares**
- **La sanction en dernier recours**

CASE STUDY 2 : UN PIIS POUR PROTÉGER L'USAGER

- **Contexte : une petite commune rurale**
- **Corps social en «résistance» vis-à-vis du politique**
- **Un conseil intransigeant en matière de dispenses >< «il faut laisser certaines personnes tranquilles»**
- **Les TS pour un PIIS positif, constructif, souple et évolutif**
- **Négociation : «la carotte plutôt que le bâton»**
- **«On est tenus à la démarche du PIIS, pas au contenu» : une distinction nette entre le projet (fond) et le contrat (forme)**
- **Des évaluations non quantifiables**

CASE STUDY 3 : UN PIIS COERCITIF

- **Contexte : petite commune**
- **Une organisation très top-down**
- **La disposition au travail comme critère central et dans une vision stricte**
- **Les dispensés suivis «moins régulièrement»**
- **Des contenus standards**
- **Un outil de contrôle peu investi dans sa dimension d'accompagnement («Le PIIS n'apporte rien de plus»)**
- **Des sanctions régulières**

CRITÈRES D'ANALYSE DES USAGES DU PIIS

- ➔ **Degré d'investissement** de l'outil
- ➔ **Publics-cibles** : généralisé, catégorisé ou improvisé ?
- ➔ **Formes et contenus** : standardisés ou personnalisés ? précis ou évasifs ?
- ➔ **Domaines** : de la sphère professionnelle à la sphère intime
- ➔ **Vocation** : entre accompagnement et contrôle
- ➔ **Timing** : PIIS a priori ou PIIS a posteriori ?
- ➔ **Espace de négociation** : PIIS négocié ou PIIS imposé ?
- ➔ **Ouverture aux tiers**

FONCTIONS DU PIIS : UN MÊME OUTIL, DES USAGES DIFFÉRENCIÉS

- (1) Fonction **administrative** : nécessité pour le subside fédéral
- (2) Fonction de **visibilisation et de contrôle du travail** des TS
- (3) Fonction de **légitimation** : "ouvrir la boîte noire du travail social"
- (4) Fonction d'**objectivation** : support dans la prise de décision
- (5) Fonction d'**information de l'utilisateur** : "savoir ce que l'on attend de lui et ce qu'il peut attendre"
- (6) Fonction de **cadre** de l'utilisateur
- (7) Fonction **méthodologique** : structuration du suivi
- (8) Fonction de **protection** de l'utilisateur
- (9) Fonction d'**exclusion** : base "légale" pour sanctionner

FACTEURS DE DIFFÉRENCIATION DES USAGES DU PIIS

1. Les divergences philosophiques et politiques

- **Convergence** sur le principe de l'accompagnement, du projet individualisé d'intégration sociale
- Mais **divergences** sur les conceptions de l'activation
 - ✓ Activation comme **contrepartie des allocations sociales** « Mériter ses allocations »
 - ✓ Activation **vers l'« employabilité » et l'emploi** « développer des compétences utiles pour le marché de l'emploi, Recherche active d'emploi, mise à l'emploi »
 - ✓ Activation comme **participation à la vie sociale** (intégration sociale)
- **Appréciations divergentes des critères d'équité et de « disposition au travail »**

FACTEURS DE DIFFÉRENCIATION DES USAGES DU PIIS

2. Importance des aspects institutionnels et organisationnels (en fonction du contexte)

- **Offre de services**
 - CPAS « service de base »
 - CPAS « ISP »
 - CPAS « offre à 360 degrés »
- **Modalités d'organisation des parcours**
 - Parcours séquencés
 - Parcours intégrés
- **Culture organisationnelle**

FACTEURS DE DIFFÉRENCIATION DES USAGES DU PIIS

3. Relations entre « corps social » et « corps politique »

- Confiance ou défiance
- Subordination, coopération, autogestion
- Le PIIS comme instrument de pouvoir entre les différents acteurs,
 - au sein des CPAS,
 - entre CPAS et SPP

- 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

➤ **Inverser la pyramide**

FACTEURS DE DIFFÉRENCIATION DES USAGES DU PIIS

4. Les travailleurs sociaux comme « policymakers »

- « L' action publique se joue dans les activités les plus routinières des agents, dans les interactions les plus quotidiennes entre les agents et les gens ».
- « Ruses et arts de faire »

Typologie des modes d'intervention des travailleurs sociaux (Driessens Kriestel)

	CENTRÉ SUR L'ORGANISATION	CENTRÉ SUR L'INDIVIDU
CENTRE SUR LE PRODUIT	<ul style="list-style-type: none"> • L'assistant qui suit les règles - travail centré sur l'offre - confiance limitée, importance du contrôle - bureaucratique, distant, paternaliste <ul style="list-style-type: none"> • Le contrôleur-inspecteur - contrôle extrême 	<p>3. Le sauveur</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. travail centré sur la demande en situation de crise 2. confiance limitée, pas de contrôle 3. proche, personnalisé, paternaliste <p>4. Le solutionneur de problèmes</p> <ol style="list-style-type: none"> 4. rester centré sur la demande et les résultats 5. fortement aliénant, crée une dépendance
CENTRE SUR LE PROCESSUS	<p>5. L'accompagnateur</p> <p>travail centré sur la personne - but : changement de comportement relation de confiance et contrôle indirect proche, personnalisé et émancipateur</p> <p>6. Le médiateur</p> <p>travaille avec le demandeur dans son entourage - but : renforcer l'aspect relationnel relation de confiance et contrôle indirect proche, personnalisé et émancipateur</p>	

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)

CONCLUSIONS

OPPORTUNITÉS ET RISQUES D’UNE GÉNÉRALISATION DU PIIS

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.
- 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).

POUR LE PIRE

- Traitement standardisé et bureaucratique
- Porte entrouverte à des pratiques arbitraires et discrétionnaires des CPAS envers les usagers, au gré des impulsions politiques locales.
 - réintroduire une **appréciation locale et subjective** du Droit à l'Intégration sociale ?

POUR LE MEILLEUR

Une généralisation du PIIS pour tous les usagers n'a de pertinence et d'intérêt que si plusieurs conditions sont rencontrées :

- *Un PIIS personnalisé, négocié et adapté;*
- *Un PIIS mis en œuvre dans de bonnes conditions professionnelles et organisationnelles;*
- *Un PIIS articulé à une offre de services « à 360% »;*
- *Un PIIS intégré dans les procédures, instruments et outils du CPAS, et surtout dans la culture organisationnelle et professionnelle;*
- *Découplage du PIIS et de la sanction*
- *Ethique du contrat ? Place des tiers*
- *Ethique du travail social, droit à la dignité humaine*

KNELPUNTEN

- Question de l'obligation (aux CPAS et aux usagers)
- Question du conditionnement du RI au contrat/PIIS
- Question de la formalisation
- Question de la disposition au travail
- Question de l'équité (intra et inter-CPAS)
- Obligation de moyens ou de résultats (pour les CPAS et pour les usagers)
- Spécificité de la place, des critères et des modalités d'accompagnement des CPAS ("dernier filet") par rapport à la sécurité sociale (SPE)

POST-SCRIPTUM : **DES USAGES DE LA RECHERCHE....**

« Il ressort de **l'étude** réalisée que la majorité des CPAS répondants considèrent le PIIS comme un « cadre de soutien ayant la force et la dynamisme d'un instrument d'accompagnement » (communiqué de presse du 4 avril 2016 du Ministre Willy Borsus (<http://borsus.belgium.be/>))



Fameux cadeau d'anniversaire pour le 40^{ème} anniversaire de la loi organique des CPAS !!!! De la conditionnalité en plus, de l'exclusion en plus !!!!
Nous n'en voulons pas, nous ne voulons pas de votre PIIS Mr Borsus !

*Les personnes qui se battent pour être et vivre, malgré des conditions de pauvreté structurelles inadmissibles, méritent autre chose qu'un **recul terrible de plus, et de mépris !***