



# LE PIIS:

---

UN OUTIL DE SANCTION PLUS QU'UN OUTIL D'ACCOMPAGNEMENT



## QUI SOMMES-NOUS?

Le Réseau Belge de Lutte contre la Pauvreté (BAPN) a comme objectif de lutter contre les causes structurelles de la pauvreté et de l'exclusion sociale dans toute la Belgique. Son travail se vise à conseiller, soutenir et influencer les politiques fédérales et européennes. Pour ce faire, il part toujours de l'expérience des personnes en situation de pauvreté.

Aux niveaux fédéral et européen, le BAPN représente les quatre réseaux régionaux de lutte contre la pauvreté et leurs associations affiliées où les personnes en situation de pauvreté prennent la parole. Il s'agit des réseaux suivants:

- > Netwerk tegen Armoede (NTA)
- > le Réseau Wallon de Lutte contre la Pauvreté (RWLP)
- > le Forum – Bruxelles contre les Inégalités (Le Forum)
- > Brussels Platform Armoede (BPA)

Le BAPN fait également partie du Réseau Européen de Lutte contre la Pauvreté (EAPN).

# PRÉFACE

Guy Tordeur  
Président du BAPN

Avec cette publication, nous voulons donner la parole aux personnes qui, en tant que bénéficiaires du revenu d'intégration, sont directement confrontées au « Projet Individualisé d'Intégration Sociale » (PIIS).

Le revenu d'intégration est le dernier filet de sécurité de notre société pour donner aux gens les moyens d'une existence digne. Le dernier filet de sécurité, car ils n'ont pas accumulé suffisamment de droits sociaux et ne peuvent donc se tourner vers nulle part ailleurs. Nous parlons d'une existence digne, avec cette réserve que, malgré les projets gouvernementaux d'augmenter le salaire minimum et de programmer des augmentations supplémentaires des allocations sociales, le revenu d'intégration en Belgique se trouve toujours sous le seuil européen de pauvreté. Le nombre de personnes qui vivent du revenu minimum continue d'augmenter chaque année<sup>1</sup>. Cela indique que la sécurité sociale ne fonctionne pas suffisamment bien : certains groupes vulnérables ont de plus en plus de difficultés à acquérir ou à faire valoir les droits sociaux nécessaires (chômage, maladie, etc.). La crise du COVID-19 a créé un afflux de nouveaux groupes de personnes (artistes, étudiants, indépendants, personnes ayant un emploi précaire) qui demandent l'aide du CPAS. Espérons que le vent tournera bientôt pour eux, mais nous savons aussi par expérience que tout le monde ne profite pas immédiatement d'un réveil de l'économie et de la vie sociale.

1 <https://www.mi-is.be/fr/etudes-publications-statistiques/releve-du-nombre-de-beneficiaires-dun-revenu-dintegration>

Le BAPN a noté que les responsables politiques se préoccupent depuis peu du phénomène du non-recours aux droits. C'est une chose positive, mais en même temps, nous observons des tendances inquiétantes à cet égard. Vu la conditionnalité croissante des "droits", il devient de plus en plus difficile pour les gens d'y avoir accès. Cela vaut même pour le dernier filet de sécurité à savoir le revenu d'intégration. Une crainte disproportionnée pour la fraude sociale et l'idée que les personnes bénéficiant de l'aide sociale puissent rester dans leur "hamac" suscitent une image négative du groupe cible et entraînent de plus en plus de conditionnalités et de contrôles. Et ce malgré une étude du SPP Intégration Sociale qui a montré que les chiffres de la fraude sociale sont très faibles<sup>2</sup>. Si l'accès aux droits et à l'assistance ne semble plus être la priorité, le pendule est allé trop loin.

Le PIIS est l'exemple ultime de la manière dont le soutien financier aux plus vulnérables de notre société devient de plus en plus conditionnel. Les personnes qui ont droit (et donc besoin !) au revenu d'intégration doivent, selon les pouvoirs publics, être accompagnées dans leur intégration professionnelle et/ou sociale. Les personnes en situation de pauvreté n'ont souvent pas d'objection à recevoir cette assistance. Ils peuvent certainement utiliser et apprécier un certain accompagnement dans leur recherche d'un emploi, d'un logement adéquat ou d'un réseau social... Le problème est que, dans l'équilibre entre accompagnement et conditionnalités de l'aide, le poids est de plus en plus mis sur les conditions et sur les contrôles. En conséquence, les gens ne ressentent plus l'accompagnement comme un soutien, mais comme un contrôle. Ce sentiment bloque leur progression.

2 <https://www.mi-is.be/fr/etudes-publications-statistiques/etude-fraude-sociale-dans-les-cpas>



Quand il est jugé que les bénéficiaires ne font pas ce que l'on attend d'eux, ils se trouvent sous la menace d'une sanction : la réduction voire la suspension temporaire du revenu d'intégration. S'ils sont effectivement frappés par cette sanction, ces gens n'ont plus rien sur quoi se rabattre. Ils sont coupés de leur toute dernière source de revenus. Bien évidemment, cela les empêche totalement de s'engager dans un quelconque processus d'inclusion et ne les aide donc en rien. En outre, la menace d'une sanction n'est pas du tout irréaliste, car le système présente de nombreux défauts. Les gens ne savent souvent pas qu'ils signent dans un contrat et/ou ce qu'il implique et la relation entre les deux contractants (le travailleur social et le bénéficiaire) est une relation d'inégalité et de dépendance. Cela entraîne un stress important pour ces personnes déjà vulnérables, et ce stress est précisément un facteur qui freine leur progression personnelle et leur intégration.

Le SPP Intégration Sociale avait annoncé une évaluation du PIIS en 2020. Pour le BAPN, c'était l'occasion de collecter les expériences personnelles au sein de ses réseaux régionaux pour les partager avec un public plus large. En effet, les réseaux de lutte contre la pauvreté recueillent depuis longtemps des témoignages inquiétants sur le PIIS. Pour nous, il est par ailleurs essentiel que les bénéficiaires eux-mêmes soient entendus et impliqués dans le débat politique et public. Les personnes vivant en situation de pauvreté dans nos réseaux régionaux et dans nos associations locales sont encore trop souvent "invisibles" pour le grand public. En vue de l'impact du PIIS sur la vie des personnes en situation de pauvreté, le BAPN considère qu'il est important d'apporter leur voix dans le champ politique et public à travers ce rapport.



Nous avons donc demandé aux personnes questionnées non seulement de parler de leurs expériences avec le PIIS, mais aussi de formuler leurs recommandations pour un système plus équitable. Ils demandent des revenus dignes, au-dessus du seuil européen de pauvreté et un système de sécurité sociale qui offre un soutien suffisant aux personnes ayant un statut d'emploi précaire, qui travaillent dans des secteurs vulnérables ou qui se retrouvent au bas de l'échelle du marché du travail. L'aide via le CPAS doit rester une intervention résiduelle.

Par ailleurs, les bénéficiaires du revenu d'intégration demandent que l'accent soit remis sur l'accès aux droits et sur l'accompagnement, sur une base de confiance avec la personne comme acteur et sans sanctions qui mènent à l'exclusion. Pour prendre un exemple dans un autre secteur : en 2018, dans le cadre de la lutte contre la fraude sociale, une charte de " respect mutuel " avait été conclue entre les organisations patronales et des indépendants et les services d'inspection sociale, basée sur la présomption de bonne foi de l'entrepreneur contrôlé. Pourquoi un point de départ positif ne pourrait-il pas être appliqué à des personnes ayant droit à l'aide sociale ?

Nous espérons donc que l'évaluation envisagée ne se bornera pas à une analyse et à une présentation des résultats, mais qu'elle débouchera également sur des modifications du système. Et nous plaignons pour un changement qui profite aux personnes les plus vulnérables de notre société. Nous le leur devons en tant que communauté. Et la meilleure façon de parvenir à des solutions qui aideront les personnes en situation de pauvreté est de leur permettre d'apporter leurs témoignages et de formuler leurs propres recommandations. Que cette publication soit le point de départ pour poursuivre le dialogue au niveau d'une participation politique réelle.

# TABLE DES MATIÈRES

<b>INTRODUCTION</b>	<b>8</b>
<b>MÉTHODOLOGIE</b>	<b>9</b>
<b>1. LE PIIS</b>	<b>11</b>
Historique	11
Un PIIS, c'est quoi?	14
Constats	16
<b>2. PROBLÈMES</b>	<b>17</b>
Principes du PIIS	17
Contenu du PIIS	25
L'accompagnement du bénéficiaire	30
<b>3. RAPPORTS D'INSPECTION DES CPAS</b>	<b>34</b>
<b>4. RECOMMANDATIONS</b>	<b>39</b>
Recommandations pour la lutte contre la pauvreté	39
Recommandations sur l'accompagnement des personnes en pauvreté	42
<b>CONCLUSION</b>	<b>46</b>
<b>REMERCIEMENTS</b>	<b>48</b>

# INTRODUCTION

Depuis la Loi du 21 juillet 2016 modifiant la loi du 26 mai 2002 concernant le Droit à l'Intégration Sociale<sup>3</sup> (la 'Loi Borsus'), tous les bénéficiaires du revenu d'intégration sociale (RIS) sont obligés de signer un Projet Individualisé d'Intégration Sociale (le PIIS) avec leur CPAS. Nous entendons des signaux inquiétants à ce sujet dans les réseaux régionaux de lutte contre la pauvreté, faisant partie du Réseau Belge de Lutte contre la Pauvreté (BAPN). En 2020, le SPP Intégration Sociale a lancé une évaluation approfondie de cet instrument. Outre les expériences des CPAS et des travailleurs sociaux, cette évaluation doit également tenir compte du point de vue de l'autre partie au contrat, c'est-à-dire les personnes ayant droit à un revenu d'intégration. Le BAPN, en tant qu'organisation de réseau en coopération avec les réseaux régionaux, a recueilli les expériences des personnes en situation de pauvreté avec un PIIS et les a analysées. Nous avons également passé en revue les rapports d'inspection du SPP IS pour voir si les expériences vécues par les personnes en situation de pauvreté étaient également constatées par les inspecteurs. Sur cette base, nous identifions un certain nombre de problèmes et formulons des points d'attention et des recommandations pour l'avenir. Mais surtout, nous plaidons en faveur de la suppression du PIIS, d'un investissement supplémentaire dans la réduction de la pauvreté structurelle et dans les moyens d'accompagnement par les CPAS.

3 Consulté via <https://www.mi-is.be/fr/reglementations/loi-du-21-juillet-2016-modifiant-la-loi-du-26-mai-2002-concernant-le-droit>

# MÉTHODOLOGIE

Suite à l'évaluation annoncée de la réglementation actuelle sur le PIIS (c'est-à-dire depuis la loi de 2016) par le SPP Intégration sociale (SPP IS), le BAPN et les réseaux régionaux se sont mis au travail pour recueillir des expériences et des recommandations. Déjà en vue de l'élargissement du PIIS en 2016, des études, commandées par le ministre compétent et des témoignages ont été réalisés par des jeunes avec un Revenu d'Intégration sociale (RIS), qui étaient déjà obligés de souscrire un PIIS avant 2016. Ils ont souligné les risques de l'élargissement de cette mesure et aussi les domaines dans lesquels le PIIS pourrait être amélioré<sup>4</sup>. Nous y ferons également référence dans ce rapport.

Nous avons eu des entretiens individuels avec des personnes vivant en pauvreté et des échanges en petits groupes, répartis dans le temps (2016-2020) et dans le pays (en Wallonie, en Flandre et à Bruxelles). Nous avons constaté des similitudes très frappantes. Cela renforce notre conviction de pouvoir adopter une position ferme. En raison des mesures de sécurité imposées par la crise sanitaire du COVID-19, nous n'avons pas été en mesure d'effectuer un parcours thématique intensif avec un groupe de personnes en situation de pauvreté, comme nous aurions préféré le faire. Toutefois, il nous semble souhaitable d'encore le faire afin d'approfondir ce rapport et surtout ses recommandations.

4 Driessens, K. & Depauw, J. (2016, 23 juni). *Leefloontrekkers integreren via een contract*. Consulté via <https://sociaal.net/achtergrond/leefloontrekkers-integreren-via-een-contract/>



Nous avons interrogé les personnes interviewées sur un certain nombre de questions liées à leur expérience liée au processus et à l'élaboration de leur PIIS, à son contenu, à son déroulement et à son suivi, ainsi qu'à leur expérience en matière de sanctions. Ce faisant, nous les avons interrogés sur différentes questions explicites dans la réglementation et la communication concernant le PIIS. Les différents récits ont fait apparaître des points communs évidents qui nous sont apparus comme problématiques. Nous avons inclus des citations des personnes dans ce texte à titre d'illustrations, mais plusieurs d'entre elles pourraient également témoigner en personne. Ils sont accessibles via les réseaux régionaux du BAPN.



# 1. LE PIIS

## Historique

Depuis 1993, les jeunes de moins de 25 ans doivent réaliser un “projet individualisé d’intégration sociale” pour pouvoir exercer leur droit au revenu d’intégration sociale. Le nombre de ces jeunes RIS avait en effet augmenté, mais la loi sur le RIS ne semblait pas apporter une réponse suffisante à l’exclusion à long terme. Selon le législateur, “d’autres perspectives” devaient être offertes à ce groupe, aussi des objectifs et des obligations supplémentaires ont été ajoutés en vue de leur ‘intégration. En 2002, il a été ajouté à la loi qu’il s’agissait d’un droit à l’intégration sociale “par l’emploi” et ce droit a également été étendu à de nouveaux groupes (notamment les ressortissants étrangers inscrits au registre de la population et les étudiants à temps plein). Depuis la loi du 21 juillet 2016 , le PIIS est devenue non seulement obligatoire pour les moins de 25 ans, mais aussi pour tout nouveau demandeur du revenu d’intégration. Il doit être réalisé à la demande de l’une ou l’autre des parties pour les autres bénéficiaires du revenu d’intégration. D’autres changements ont également été apportés. Son application a été étendue aux bénéficiaires du statut de protection subsidiaire, et de nouvelles conditions sont liées au soutien accordé : des moments d’évaluation, d’accompagnement et l’accent est mis sur une relation de confiance entre le bénéficiaire et l’assistant social mais aussi sur des accords concernant les sanctions.<sup>5</sup>

5 [http://www.ocmw-info-cpas.be/fiche\\_FT\\_fr/le\\_droit\\_a\\_lintegration\\_sociale\\_dis\\_ft](http://www.ocmw-info-cpas.be/fiche_FT_fr/le_droit_a_lintegration_sociale_dis_ft)

Il s'ensuit que, selon la loi, les bénéficiaires d'un revenu d'intégration doivent être accompagnés 'dans leur insertion socioprofessionnelle ou sociale'. Le PIIS est ainsi devenu une condition du RIS pour chaque nouveau demandeur d'aide.

Dans l'accord fédéral de gouvernement du 30 septembre 2020<sup>6</sup> on peut lire que 'le soutien financier supplémentaire implique la participation à un processus d'activation sur mesure (via le PIIS existant ou non).' L'ajout entre parenthèses semble impliquer l'évaluation par l'instrument PIIS. Il a également été mentionné que les CPAS recevront des incitants financiers en vue d'une activation durable des bénéficiaires du revenu d'intégration.

Nous convenons qu'une évaluation du PIIS est nécessaire. Ce point n'est pas explicitement mentionné dans l'accord gouvernemental, mais est nécessaire et demande une approche intégrale en vue d'une révision. La voix des bénéficiaires de droits est bien sûr essentielle à cet égard. L'accent doit être mis sur les droits des personnes (tels que le droit à un revenu digne – la sauvegarde de ces droits et certainement pas liés à plus de conditions) et également sur l'accompagnement et non sur des sanctions et des contrôles. Nous continuons à souligner, comme toujours, qu'un "trajet d'activation sur mesure" ne peut pas être pour tous une voie d'accès au marché du travail, et que pour ceux pour qui le travail n'est pas (encore) possible, des alternatives suffisantes doivent rester ouvertes par une participation sociale non professionnelle.

6 De Croo, A. et Magette, P. (30 septembre 2020). *Rapport des formateurs*. Bruxelles.

Dans l'accord gouvernemental, nous avons cherché en vain des initiatives qui pourraient déboucher sur un nombre suffisant d'emplois durables et de qualité vers lesquels les gens peuvent être orientés. Offrir aux CPAS des incitants financiers à l'activation si par ailleurs l'offre d'emplois de qualité pour ce groupe cible est insuffisante sur le marché du travail, est un scénario voué à l'échec dès le départ.

Dans l'accord du Gouvernemental flamand<sup>7</sup>, le service communautaire réapparaît également. Les réseaux de lutte contre la pauvreté continuent toujours à s'opposer à ce type d'"activation à l'emploi", comme nous l'avons exprimé en réaction à la Loi Borsus. L'accompagnement et la vision sur la manière de trouver le chemin de l'emploi sont incompatibles avec un service communautaire obligatoire. Nous sommes favorables au volontariat librement choisi, qui est également courant chez les personnes en situation de pauvreté (bien que les compétences acquises dans ce contexte ne soient souvent pas reconnues par les CPAS), mais ce genre d'emploi obligatoire n'est pas acceptable et soulève de nombreuses objections dans la pratique<sup>8</sup>.

7 Vlaamse regering 2019-2024 Regeerakkoord. (p.90). Consulté via <https://www.vlaanderen.be/publicaties/regeerakkoord-van-de-vlaamse-regering-2019-2024>

8 Par exemple Schepers, W. & Nicaise, I. (2015). *Chinese vrijwilligers: nu ook in België? Naar een verplichte gemeenschapsdienst voor langdurig werklozen?* Leuven: KU Leuven HIVA.

## Un PIIS, c'est quoi?

« Le Projet Individualisé d'Intégration Sociale (PIIS) est un contrat passé entre un CPAS et un bénéficiaire du Droit à l'Intégration Sociale (DIS). Il établit les moyens à mettre en œuvre par les différentes parties (bénéficiaire, CPAS, éventuel partenaire) afin d'atteindre des objectifs relatifs à l'intégration sociale et/ou professionnelle du bénéficiaire. Basé sur les attentes et besoins du bénéficiaire établis en dialogue avec un travailleur social, modifiable au cours du temps, il se veut être un instrument d'accompagnement et de suivi individualisé du bénéficiaire vers plus d'autonomie et d'indépendance, ainsi qu'un outil de responsabilisation de ce dernier.

Il peut prendre deux formes :

- > le PIIS général, censé mener à terme à un contrat de travail ;
- > un projet d'études (à destination des jeunes de moins de 25 ans souhaitant entamer, reprendre ou poursuivre des études). »<sup>9</sup>

C'est expliqué ainsi aux professionnels et aux personnes extérieures.

Aux bénéficiaires, le PIIS est communiqué comme suit :

« Le projet individualisé d'intégration sociale est un parcours personnalisé qui doit vous aider à devenir plus autonome et à mieux avoir prise sur votre vie, pour pouvoir au final suivre votre propre voie sans l'aide du CPAS. (...) Vous pouvez exprimer toutes vos aspirations, toutes

9 SPP Intégration Sociale: PIIS selon le type de projet d'intégration. (s.d.). Consulté via <https://stat.mi-is.be/fr/dashboard/piis-type?menu=linecharts>

vos attentes et tous vos besoins. En même temps, vous vous mettez ensemble à la recherche de tous les atouts dont vous disposez pour réaliser ces aspirations et ces attentes : les choses pour lesquelles vous êtes doué (ou moins doué), les connaissances et les compétences qui vous permettront réellement d'obtenir ce que vous souhaitez pour vous-même et, très important, en quoi le CPAS peut vous aider dans ce processus. Une fois que vous avez une vision claire de vos attentes, aptitudes, compétences, aspirations et besoins, vous définissez ensemble une série d'objectifs que vous allez poursuivre dans un délai donné. Ces objectifs peuvent être liés à des éléments dont vous voulez vous débarrasser (surendettement, problèmes de logement ou de santé...) ou que vous souhaitez acquérir (plus de confiance en soi, autonomie financière, relations sociales plus nombreuses et de meilleure qualité, trouver du travail, améliorer votre maîtrise du français...).

Lorsque vous savez dans quelle direction vous souhaitez aller, vous devez encore vous mettre d'accord sur la manière concrète de vous y prendre. Vous élaborez donc ensemble un plan par étapes. (...) Tous ces engagements que vous mettez en place avec votre travailleur social, qu'ils portent sur les objectifs ou sur les étapes permettant d'y parvenir, sont consignés dans un document. C'est un document que vous signez tous les deux : vous-même en tant qu'exécutant de votre projet personnel, et le CPAS en tant que partenaire. Il s'agit donc d'un contrat auquel les deux parties doivent se tenir. »<sup>10</sup>

10 SPP Intégration Sociale: Guide du projet individualisé d'intégration sociale. (version juillet 2019). Consulté via <https://www.mi-is.be/fr/etudes-publications-statistiques/guide-du-piis>

## Constats

Tout ça n'a pas l'air si mal, à première vue, mais à l'examen des contrats types que le SPP IS propose via Primabook, nous constatons que le langage utilisé est très "administratif" et que – à première vue du moins - il y a un déséquilibre considérable entre les mesures que l'ayant droit doit respecter par rapport aux mesures que le CPAS doit prendre. En principe, le CPAS propose un accompagnement pour chaque rubrique relative au client, mais nous constatons également dans la pratique que cet équilibre n'est souvent pas atteint. Un modèle qui reflète mieux cet équilibre pourrait être utile. En outre, s'il est bien expliqué ce qu'il arrive quand le bénéficiaire ne respecte pas le contrat, il n'y a par contre aucune information sur ce qui se passerait si le CPAS ne respectait pas les accords. Cela illustre l'esprit unilatéral et déséquilibré de ce contrat et ne donne pas au bénéficiaire plus de protection ou de soutien. Nous y reviendrons dans les constats. En outre, les personnes en situation de vulnérabilité font rarement appel d'une décision du CPAS dont elles dépendent pour survivre.

Par ailleurs, les observations montrent une position ambiguë relative aux objectifs du PIIS. La brochure destinée au client le présente comme un outil d'aide très personnel. Pourtant décrire un PIIS comme un "outil de responsabilisation", comme mentionné dans les explications destinées aux professionnels, revient littéralement à lever un doigt et considérer que les personnes en situation de pauvreté ne prendraient pas suffisamment leurs responsabilités. Un tel point de départ pour les CPAS et les assistants sociaux a d'emblée pour conséquence que l'objectif de "travailler ensemble" ne se fera pas à partir d'une relation d'égalité et de confiance. Ceci sera bien confirmé dans l'analyse.



## 2. PROBLÈMES

*« Il y a quand même beaucoup de crainte. Si nous ne signons pas le PIIS, nous n'aurons plus d'argent. Par conséquent, le nombre de personnes qui déjà ne demandent pas de revenu d'intégration continuera à croître. Nous craignons de ressentir une pression pour que certaines choses soient incluses dans notre accord. Serons-nous en mesure de le respecter? Il se passe tellement de choses dans notre vie. »<sup>11</sup>*

Nous avons regroupé les problèmes apparus lors des entretiens avec les bénéficiaires de droits en trois thèmes: les **principes de base** du PIIS, le **contenu des contrats** et l'**accompagnement**. Chaque fois, nous avons ajouté des citations de nos témoignages pour les illustrer.

### Principes du PIIS

#### 1. Problème: le PIIS rajoute de la contractualisation et de la conditionnalité.

Déjà dans le Rapport Général sur la Pauvreté de 1995, on pouvait lire : « En d'autres termes, **la logique contractuelle est inappropriée dans une relation aussi inégale** dans laquelle quelqu'un doit faire appel au soutien et à l'aide en cas d'urgence grave. Il n'y a pas de liberté de négociation. On ne conclut pas de véritables contrats le dos au mur. Seule la partie la plus forte peut en bénéficier, en l'occurrence l'autorité qui pense devoir payer. (...)

11 ATD Vierde Wereld. (1/10/2016). *Echo's van de Volksuniversiteit Vierde Wereld*. Brussel.

Dans une situation d'urgence, il s'agit avant tout de fournir l'aide nécessaire pour mener une vie digne. Il s'agit de répondre inconditionnellement aux besoins et non de conclure des contrats. »<sup>12</sup>

Les conditions d'octroi du Droit à l'Intégration Sociale (résidence - âge - nationalité - ressources - disposition à travailler - épuisement des droits sociaux) et la charge administrative des preuves entraînent déjà beaucoup de non-recours et donc d'exclusion. Le PIIS, qui n'est une possibilité qu'une fois que le DIS a été accordé, ajoute encore plus de conditions pour le maintien du revenu minimum.

*« Tant que la mentalité et la philosophie qui inspirent les mesures seront celles de la conditionnalité, du contrôle et de la sanction, aucun résultat positif n'aboutira finalement qui puisse bénéficier aux gens »'*

*« J'ai entendu le terme "PIIS" pour la première fois pendant ma formation. Au CPAS, on a dit "vous recevez de l'argent, mais pas pour rester à la maison, vous devez faire des choses pour cela" ».'*

*« Quand j'étais étudiant, on disait très librement : "allez en classe et assurez-vous que vos résultats soient bons". Avec le nouveau PIIS (après 2016), j'ai bien compris que cela pourrait avoir des conséquences juridiques, qu'il y aurait des sanctions. Je connais aussi beaucoup de personnes qui ont été sanctionnées, et aussi des exemples de personnes qui ont gagné leur procès devant le tribunal du travail. »*

12 Steunpunt Armoedebestrijding: Algemeen verslag van de armoede. (1995). (p. 91). Consulté via <http://www.armoedebestrijding.be/publications/AVA95.pdf>

## 2. Problème: le contrat est déséquilibré parce que les parties ne sont pas sur un pied d'égalité.

Le CPAS et le bénéficiaire ne sont pas informés dans la même mesure, ils ne se sentent pas compétents pour négocier au même niveau et surtout: une des parties est dépendante de l'autre pour son revenu de survie. C'était très clair dans notre enquête que beaucoup de gens ne savent même pas qu'ils avaient signé un contrat!

Toutefois, dans une étude datant de 2015 à propos de l'extension possible du PIIS, on disait déjà: « (...) 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. »<sup>13</sup>

*« Quand on va au CPAS demander de l'aide, on ne se rend pas compte qu'on va nous donner n'importe quoi à signer car 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 en qui je peux avoir confiance »*

13 Méhauwen, L., Depauw, J., Franssen A. & Driessens, K. (2015). *Le projet individualisé d'intégration sociale. Recherche évaluative et prospective au sein des CPAS belges.* (p.94) Karel de Grote Hogeschool / Université Saint-Louis.

« Les constats sont interpellants : les personnes analphabètes ne savent pas si elles ont signé un PIIS et celles qui en ont signé un ne savent pas ce qu'elles ont exactement signé. Elles sont en tout cas peu informées de son contenu et n'ont pas accès à la complexité du langage juridique utilisé dans de tels documents. Nous pensons donc qu'elles ne savent pas à quoi elles s'engagent dans le PIIS et qu'elles risquent, plus que d'autres, d'être sanctionnées pour non-respect des clauses de leur contrat faute de l'avoir compris. »<sup>14</sup>

« 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. Mais là j'ai eu vraiment peur. Nous essayons de nous 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. »

Beaucoup de ces contrats sont rédigés en termes très administratifs, ce qui empêche souvent les gens de comprendre ce qu'ils signent. Les CPAS, par contre, aiment se couvrir juridiquement. Les personnes en situation de pauvreté dépendent souvent de l'assistant social pour obtenir des informations. Les informations dont disposent les bénéficiaires sont donc malheureusement souvent filtrées et/ou incomplètes. Il s'agit également de nombreuses informations que les gens doivent traiter en peu de temps, après quoi elles sont considérées comme "connues".

14 Joseph, M. (2017). *Le PIIS en question(s)*. Lire et Ecrire Bruxelles. Consulté via <https://www.lire-et-ecrire.be/Le-PIIS-en-question-s?lang=fr>

« L'assistant social fournit souvent des informations. Les contrats eux-mêmes fournissent également beaucoup d'informations. Mais il est rarement vérifié si les informations "arrivent" clairement chez les personnes lors d'un entretien ou lors de la révision d'un contrat. Il n'y a pas de questions de contrôle, peu d'explications, parfois pas d'interprètes impliqués alors qu'il y a un problème de langue. Les personnes n'ont pas le temps de traiter éventuellement les informations chez elles, avec un tiers... »

« Une fois, nous avons été sanctionnés. Nous étions en vacances et ne savions pas qu'il fallait prévenir le CPAS à l'avance. Nous avons essayé de plaider notre cause, mais le RIS a été suspendu pendant un mois. Cette règle sur les vacances figure dans le PIIS, mais tellement d'informations s'y trouvent que vous ne pouvez pas tout retenir, certainement pas si le PIIS n'a été bien expliqué qu'une seule fois, il y a quatre ans et que vous ne partez en vacances qu'après trois ans pour la première fois. »

### 3. Problème: le PIIS est utilisé comme outil de pression

Les gens se sentent souvent sous pression pour signer un PIIS. De nombreux CPAS font savoir que vous ne recevrez pas de revenu d'intégration sans signer un PIIS, et en plus, le législateur prévoit que le bénéficiaire pourrait, au terme d'une procédure préalable, être sanctionné d'une suspension temporaire du RIS. Étant donné les nombreux problèmes posés par le principe du PIIS ainsi que par l'application "souple" des règlements par les CPAS, comme nous le voyons dans les rapports d'inspection, cela est inacceptable pour le BAPN. Une suspension du RIS signifie que **le dernier filet de sécurité des personnes les plus vulnérables est supprimé**. L'expérience acquise dans d'autres domaines politiques (par exemple pour les

allocations d'études ou les indemnités de chômage) nous a appris que ce type de sanctions ne contribue pas à "responsabiliser" les gens, mais au contraire à les plonger plus profondément encore dans les difficultés.

La menace d'être sanctionné dans le cadre du PIIS est réelle, car de nombreux bénéficiaires n'en sont pas suffisamment informés quant à son contenu et sa signification, ou ne savent même pas qu'ils l'ont signé. En outre, les gens ne sont non plus pas suffisamment informés de leurs droits. Par exemple, les personnes sanctionnées ne savent souvent pas qu'elles ont quand même droit à une aide sociale urgente. De plus, le PIIS laisse une grande marge d'interprétation au CPAS ou au travailleur social. Les rapports d'inspection permettent d'identifier de grandes différences individuelles ou même des erreurs. Il y a trop de situations différentes pour utiliser cet instrument aussi drastique pour en arriver à laisser des gens sans revenu.

*« Mon RIS a été arrêté parce que j'avais eu de mauvais résultats scolaires pendant le confinement du COVID-19, car je n'avais pas assez d'accès à Internet et à un ordinateur. Et je ne veux pas redoubler mon année dans la même branche. Je vis maintenant de mes économies que j'ai collectées pendant la période où j'avais pu gérer mon budget. Entre-temps, j'ai déménagé et je peux maintenant tenter ma chance avec le nouveau CPAS, mais je ne veux pas renoncer à la "liberté" dont je dispose maintenant. Je veux étudier et trouver un emploi, mais pas avec le souffle chaud des menaces du CPAS dans le cou. »*

*« Tant de documents vous sont mis sous le nez quand vous allez au CPAS. Je ne sais pas tout ce que j'ai signé. Une fois, ils ne m'ont pas versé mon RIS parce que j'avais manqué un rendez-vous. Alors, je suis allé au Conseil. »*

*« Autour de la table, certains me comprenaient, d'autres non. Je me suis expliqué longuement. A la fin de cette discussion, on m'annonce une sanction de retrait du RIS pendant un mois. Que pouvais-je faire? Rien, forcé, j'ai accepté la sanction. Je reçois une lettre quelques jours plus tard pour m'annoncer que ma suspension de RIS commence dans quinze jours. Ouf mon loyer sera payé, mais que vais-je manger? Comment vais-je recharger mon compteur électrique pour faire fonctionner mon chauffage électrique ? Ce ne sont pas leurs problèmes. Le mois de décembre a commencé et je ne toucherai rien tout ça à cause d'un contrat absurde. »'*

On constate également dans les témoignages que cette éventuelle sanction est effectivement utilisée comme une menace par des assistants sociaux et des CPAS. Cela provoque des maux de tête et un stress supplémentaires pour les personnes qui doivent déjà vivre ou survivre dans des circonstances très difficiles, ce qui obscurcit la vision sur la voie à suivre par le PIIS. Celui-ci ne contient aucun élément d'accompagnement ou de soutien.

*« J'ai été menacé de sanctions. Par exemple « si vous ne venez pas aux rendez-vous la semaine prochaine, vous pouvez perdre votre RIS ». Mon assistante sociale me l'avait aussi dit. Ça ne sert à rien de mettre cette pression sur la tête des gens comme ça pour rien.' »*

*« Les sanctions, ça me stresse car je sais que je peux être viré du CPAS pour n'importe quoi. Vu que ça fait depuis 2015 que je suis aidé par le CPAS, je m'attends à recevoir un papier qui me dit que je suis rayé de la liste car ça fait longtemps que j'y suis. Ce n'est pas inscrit dans le contrat mais je pense qu'il doit y avoir une date limite. Je repose régulièrement la question au CPAS de savoir si je vais être viré et ils me rassurent en me disant que non, que j'ai un projet qui tient la route, que je fais les démarches, que je me présente aux rendez-vous. Donc, il y a aucun souci à ce niveau-là, mais ça me stresse quand même. »*

#### 4. **Problème:** à travers le contrat et les engagements qui y sont inclus, la responsabilité de l'ayant droit individuel est à nouveau accrue.

Alors que le nombre de demandes d'aide sociale augmente, car de plus en plus de conditions, de restrictions et d'exclusions sont intégrées dans la sécurité sociale<sup>15</sup>. Le fait de fixer le revenu d'intégration dans des conditions de plus en plus strictes et de vouloir responsabiliser de plus en plus les individus les plus vulnérables socialement fait du "dernier filet de sécurité" un filet qui a de gros trous qui font tomber les personnes dans la pauvreté.

Voici un exemple en guise d'illustration. À Anvers, Samenlevingsopbouw a noté le témoignage d'un bénéficiaire du RIS qui s'est vu imposer comme condition dans son PIIS de trouver « un logement de meilleure qualité, adapté à la composition de son ménage ». C'est une mission quasiment impossible. Anvers connaît une grande pénurie de logements abordables et de qualité, en particulier pour les familles nombreuses. La responsabilité ne peut pas en être imputée à une famille en situation précaire. Cette crise du logement est un problème social structurel. Il revient en premier lieu à la ville de s'y attaquer.

Les conditions préalables nécessaires à un processus d'intégration réussi ne peuvent que rarement ou jamais être remplies par la personne qui demande de l'aide: Les autorités publiques et les services sociaux ont une grande responsabilité à cet égard. Ainsi, on ne peut

15 On voit que le nombre de bénéficiaires de la sécurité sociale diminue alors que le nombre de bénéficiaires de l'aide sociale augmente dans le rapport du Service Public Fédéral Sécurité Sociale: *The evolution of the social situation and social protection in Belgium 2017*. p. 93-94. Consulté via: <https://socialesecurity.belgium.be/sites/default/files/content/docs/en/publications/silc/silc-analysis-social-situation-and-protection-belgium-2017-en.pdf>

pas tenir comme responsable une personne pour une discrimination sur le marché du travail ou du logement. Le PIIS ne peut donc pas remplacer les **mesures structurelles** nécessaires pour lutter contre la pauvreté, telles que l'investissement dans le logement, un emploi durable, l'égalité des chances dans l'éducation et dans une sécurité sociale qui fonctionne efficacement.

## Contenu du PIIS

### 1. Problème: en pratique, les PIIS semblent être insuffisamment personnalisés et les personnes en situation de pauvreté n'ont guère leur mot à dire.

Les gens n'ont pas du tout l'impression qu'il s'agit d'un projet "individualisé", sur mesure, sur lequel ils ont pu travailler avec l'assistant social, mais qu'on ne leur a présenté qu'un formulaire standard. Le bilan social<sup>16</sup> n'est souvent pas utilisé ou pas reflété dans le PIIS. Cela se traduit également par des remarques de l'inspection (voir ci-dessous). L'intention était pourtant que le contenu du formulaire tienne compte de ce que le client veut ou peut faire. Mais on constate que le travail bénévole est refusé, que les personnes doivent suivre des formations qui ne correspondent pas à leur profil. Il semble également que des CPAS ou des assistants sociaux fassent preuve de très peu de créativité pour trouver des possibilités adaptées: on est trop réticent à envisager des options plus "out of the box", des nouveautés ou des expérimentations.

16 Le Bilan social est un outil destiné à soutenir les travailleurs sociaux dans leur travail d'enquête sociale. Celle-ci vise à récolter des informations relatives à la situation sociale, administrative et financière des personnes demandeuses d'aide. Ces informations permettent au travailleur social d'établir un diagnostic précis sur la réalité du besoin d'aide. Ensuite et sur la base de ce diagnostic, des propositions d'action devraient être élaborées afin d'y répondre, et progressivement ajustées après évaluations successives.

*J. a été sanctionné pour avoir manqué un rendez-vous sans préavis.  
« Et ce, tandis que certains clients ne sont même pas autorisés à déterminer l'heure de leur rendez-vous... »*

*« Je viens dans l'organisation de jeunesse depuis des années et j'y ai toujours pris des engagements. Pourquoi cela ne compte pas? »*

*« J'ai mal réussi à l'école et mon RIS a donc été supprimé, Mais entre-temps, j'ai réussi mon examen d'entrée à l'enseignement professionnel supérieur. Le CPAS n'a pas voulu en tenir compte. Ils ne voulaient intervenir que si je suivais la formation qu'ils proposaient. »*

*« cette formation, c'est exactement ce que je voulais faire. Et 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. Mais pour moi c'était quelque chose que je voulais vraiment faire. Alors, il faut d'abord vérifier si c'est vraiment la manière la plus rapide et la meilleure pour toi, alors que toi-même tu ne peux pas vraiment décider à ce sujet. Tu peux proposer un truc et alors eux, ils vont regarder si tu peux ou pas, alors que c'est quand même ta vie. Mais ça a été accepté et, oui, nous avons suivi ce PIIS jusqu'à où j'en suis maintenant, je suis en train de le faire. »*

*« Le PIIS n'est qu'un outil utilisé par les CPAS pour maintenir la pression sur leurs usagers et je pense que c'est trop souvent généralisé sans prendre en compte les difficultés de certaines personnes. »*

**Trop souvent, des CPAS incluent trop peu d'engagements** voire aucun, s'ils ne situent pas leurs obligations légales dans la catégorie des "engagements" (voir les rapports d'inspection). Les engagements sont aussi souvent trop généraux, souvent simplement cochés sur un formulaire standard. En conséquence, les CPAS ont **peu de comptes à rendre** lorsqu'on leur demande de le faire, par exemple dans le cadre d'une sanction.

*Quand je demande à F. si elle a fait appel au CPAS pour obtenir son permis de conduire, elle est étonnée. « Ils ne nous ont pas non plus aidés à trouver une maison à un prix abordable, ni la garantie de loyer. La seule chose qu'ils disent est "nous aiderons votre mère à chercher du travail et nous payerons son RIS et le tien, si vous n'avez pas trop gagné". »*

*« Moi, j'ai négocié le contenu de mon PIIS. Je savais quel projet, quelle formation je voulais. Et puis c'est une bonne chose qu'il puisse être soutenu par le CPAS. Mais tout le monde n'est pas assez fort pour négocier à ce sujet, et vous devez prendre les choses en main, car le CPAS ne vous dira pas comment procéder au mieux. »*

En raison de l'imprécision de la loi, l'interprétation du PIIS dépend fortement de chacun des travailleurs sociaux, ce qui entraîne de grandes différences entre eux, même au sein d'un même CPAS. Par exemple, des parents sont obligés d'inscrire les enfants à la garderie, mais les CPAS ne s'engagent pas dans le contrat à y participer (recherche d'une place, accessibilité financière).

*« Ce n'est même plus un hobby, c'est carrément une passion. Dans mon temps libre, je suis animateur dans une organisation de jeunesse. Ça fait dix ans que j'y suis; la première année j'y ai été comme*

*participant, puis je suis passé animateur, et voilà, c'est une passion. Là, maintenant, je suis co-président. Quand on va avoir un camp mon assistant social ne veut pas que j'y vais car pendant ces onze jours que dure ce camp, je ne cherche pas de boulot. »*

Les personnes en situation de pauvreté peuvent elles-mêmes s'adresser au Conseil du CPAS, ou au Comité spécial du service social, voire au tribunal du travail, parce qu'elles ont le droit d'être entendues. Mais cela nécessite d'être informé, d'être capable de s'exprimer et d'avoir des moyens et d'une marge mentale et financière pour faire plus que simplement survivre. D'autant plus que les CPAS y sont souvent représentés par un avocat. Nous savons par expérience que cela arrive parfois, mais certainement pas dans tous les cas où une décision injuste a été prise.

## **2. Problème: la loi permet beaucoup d'intrusions dans la vie privée.**

Les engagements inclus dans le PIIS peuvent couvrir à peu près tous les aspects de la vie. Cela peut être positif, si cela conduit à des mesures et d'accompagnement adaptées au soutien des bénéficiaires. Mais il s'avère que cela ne fonctionne pas ainsi dans la réalité. Ces engagements ne tiennent trop souvent pas compte de la réalité, du contexte et des circonstances de chacun. **Combinées à la relation inégale décrite ci-dessus, ils compromettent l'autonomie des personnes en situation de pauvreté pour protéger leur vie privée.** Nous avons également des témoignages où ces conditions risquent d'aller jusqu'à présenter un risque d'échec tel qu'elles deviennent injustes. C'est le cas lorsque des PIIS en arrivent à inclure des conditions liées au divorce, à dire que les enfants doivent aller à l'accueil, ou même à considérer l'utilisation de la contraception comme une

condition. Heureusement, ce dernier exemple n'était qu'un ballon d'essai resté sans lendemain, mais que cela soit acceptable dans l'esprit des CPAS peut à tout le moins soulever des questions. Il en va de même quand on veut imposer une guidance budgétaire quand elle n'apparaît pas comme nécessaire.

*« Un étudiant de 18 ans vivant dans une famille monoparentale demande au CPAS un soutien pour ses études. Il obtient un RIS cohabitant (566€) sur base des revenus de sa famille, qui, c'est important pour la suite, ne se trouve pas en médiation de dettes.*

*Le CPAS accepte, sous condition de signer un PIIS. On demande au jeune de présenter son bulletin pour contrôler ses résultats et sa présence scolaire et on lui impose une gestion budgétaire, en évoquant son âge. Le CPAS fait une proposition de gestion par le CPAS comprenant:*

- > l'ouverture d'un compte gestion (sur lequel sera versé le RIS) et d'un compte retrait obligatoirement à la Belfius, non négociable, alors que le jeune dispose déjà d'un compte dans une autre banque)..*
- > le paiement par l'assistante sociale de l'abonnement de bus (21€/mois) et de la carte prépayée de GSM (15€/mois)*
- > le versement de 200€ sur le compte de sa mère par l'assistante sociale*
- > la constitution d'une épargne vêtements pour les soldes (20€/mois)*
- > la constitution d'une épargne ... (50€/mois)*

*Sans l'intervention de sa mère qui avait une capacité de négociation, ce jeune aurait été embarqué dans une guidance budgétaire qui ne répondait ni à une demande ni à une nécessité »*

# L'accompagnement du bénéficiaire

## **1. Problème: Le PIIS est insuffisamment utilisé comme outil d'accompagnement, mais plutôt comme une condition administrative voire purement technique pour le revenu d'intégration.**

Le contrat définit les différents objectifs à atteindre par la personne demandant de l'aide, mais ils sont souvent insuffisamment concrets, trop divers, sans orientation justifiée, et non priorisés. En raison de ce manque d'accompagnement orientée et de l'absence d'attention portée aux capacités du client, les objectifs sont irréalistes et donc irréalisables. Très occasionnellement on entend dire que le CPAS a aidé à obtenir un permis de conduire, et que le PIIS a aidé à suivre une formation. Mais dans la majorité des cas, les gens ne se sont pas sentis "guidés" par le PIIS, et encore moins accompagnés, même s'ils pouvaient vraiment avoir besoin de ce soutien, et pas seulement sur le plan financier. Cela ne crée pas non plus une base de confiance pour la relation entre la personne et l'assistant social.

*« Et bien, "le CPAS vous a-t-il aidé à trouver un logement lorsque vous avez frappé à sa porte en tant que sans-abri de 18 ans"? C'est leur travail? »*

De plus, certains CPAS utilisent même un système de cotation, et les bénéficiaires se demandent à juste titre comment cela contribue à leur intégration sociale:

*« Alors ils voient si tu progresses ou si tu régresses, et le but c'est que tu t'améliores. Mais je trouve que c'est un fonctionnement un peu bizarre. Parce que dans un travail normal on ne fait pas ça, te faire venir tous les trois mois et recevoir une cote sur cinq, pour dire par exemple que ça ou ça s'est amélioré et que ça c'est moins bien. Enfin, à mes boulots précédents, ils ne faisaient pas ça en tout cas. »*

Les véritables moments d'évaluation qui conduisent à d'éventuels ajustements se font rarement ou jamais. Il y a des "moments de contrôle" pour voir "si vous faites des progrès". Là encore, s'il n'y a rien ou presque rien sur le papier, comment un CPAS peut-il justifier une sanction si la personne ayant droit à un RIS s'adresse au tribunal du travail?

*S. a eu des problèmes avec sa scolarité pendant la période de confinement en 2020. Elle a été avertie qu'elle perdrait son RIS si ses notes étaient mauvaises, mais elle n'a pas reçu le soutien dont elle avait besoin à ce moment-là pour remplir cette condition. Plus tôt dans sa carrière scolaire, elle avait déjà reçu des avertissements lui indiquant qu'elle devait être suffisamment présente. Pour les absences, elle avait des certificats du médecin (elle a été souvent malade à cause d'un mauvais logement), mais on ne la croyait pas.*

*« Une fois que le PIIS a été signé, l'accompagnatrice ne nous voit presque plus. Pour moi, on a signé un PIIS de six mois et je n'ai plus jamais été recontacté. J'aurais aimé pouvoir refaire le point chaque mois. »*

## 2. Problème: il y a un manque de compréhension de la pauvreté et des personnes qui vivent et/ou grandissent dans la pauvreté.

Les personnes en situation de pauvreté, comme nous le savons par d'autres dossiers, ressentent souvent l'aide du CPAS comme un contrôle et comme une menace. Un contrat ne rétablira pas cette confiance bien au contraire. Les travailleurs sociaux, ainsi que les auteurs des textes législatifs, n'ont souvent pas une compréhension suffisante de la pauvreté, ce qui peut se traduire par des "solutions" qui ne sont pas des solutions pour les personnes en situation de pauvreté. La prise en compte de leurs expériences et de leurs conditions de vie, en prenant par exemple en compte des différentes dimensions de la pauvreté lors de l'élaboration des mesures, permettrait d'éviter cet écueil. Elle permettrait également de mieux communiquer avec ce public ce qui constitue certainement une compétence essentielle pour les travailleurs sociaux. La participation d'experts du vécu est essentielle pour comprendre efficacement la pauvreté.

*« Bien, il y avait une formation qui m'aurait bien plu de pouvoir faire, une formation d'homme à tout faire. Parce que je me dis: je n'ai pas de diplôme, pas d'expérience, si je veux un emploi, je pourrais chercher un emploi genre homme d'entretien ou homme à tout faire dans une asbl, ou quelque chose comme ça. Et il y avait une formation justement d'homme à tout faire qui se faisait au CPAS. J'avais demandé pour la faire et on m'a dit: « Non, tu ne la feras pas ». J'ai demandé: « Pourquoi? ». On me répond: « Parce que c'est une formation d'un an et on sait bien que tu n'arriveras pas à la tenir! ». Je leur dis: « Oui, mais c'est ce que j'ai envie de faire! Je veux la faire pour une fois que j'ai envie de faire ». Et je leur avais même fait le projet complet; je leur avais tout fait sur papier, la formation commence à telle date, finit à telle date, de telle date à telle date je cherche tels endroits pour faire mes stages, puis après, après le stage il y a l'article 60 qui suit.*

*J'avais tout détaillé! L'assistante sociale qui s'occupait de moi à cette époque a pris le papier et l'a jeté dans la poubelle: « Bah non, tu fais ça, et tu fais ça après, et tu feras ça après. »'*

*« Je dois prouver les choses encore et encore, demander la prime d'installation, respecter les rendez-vous chez le médecin, respecter les rendez-vous et arriver à l'heure, tout en essayant de tout faire dans les règles. Je veux travailler, je veux me former, mais à ma grande frustration et à mon grand désespoir, on m'envoie toujours de droite à gauche. »*

*« Le CPAS doit avoir plus d'humanité et plus montrer son côté humain plutôt que de dire "ah oui je remplis ce dossier-là avec vous, au revoir merci...". Il faut qu'il y ait un meilleur suivi, il faut que ce soit une relation d'humain à humain. »*

*« La relation entre un CPAS ou un assistant social et un bénéficiaire n'est pas une relation d'accompagnement, c'est un rapport de force. Ils font un PIIS pour que le dossier soit en ordre, puis vous n'entendez rien de leur part et si quelque chose n'est pas en ordre, ils vous sanctionnent. Ce n'est pas de l'accompagnement. C'est infantilisant et ça n'aide pas à 'responsabiliser' les gens. »*



## 3. RAPPORTS D'INSPECTION DES CPAS

Un des problèmes identifiés lors de l'analyse des témoignages, c'était que trop de CPAS ne suivent pas suffisamment les lignes directrices du PIIS avec de graves conséquences pour les personnes en situation de pauvreté.

Pour voir s'il y en avait des preuves "tangibles" , ou si les conclusions des personnes en situation de pauvreté étaient simplement liées à leur interprétation ou à leur méfiance, nous avons examiné les rapports d'inspection du SPP IS pour les années 2018 et 2019.<sup>17</sup> La pratique du PIIS a été inspectée dans différents endroits. Les bonnes intentions du PIIS ressortent clairement des commentaires des inspecteurs. Ils soulignent tous l'importance du bilan social et de la trajectoire individuelle, ainsi que d'un plan équilibré et concret, étape par étape, et aussi le fait que le PIIS doit être considéré comme un outil d'accompagnement plutôt que de sanction. Bien qu'il semble y avoir une amélioration dans l'application des règles pour la dernière année de contrôle mais les mêmes commentaires continuent de se répéter.

17 SPP Intégration Sociale: Rapports d'inspection 2019 et 2020. Consultés via <https://www.mi-is.be/nl/tools-ocmw/inspectieverslagen>



Certains problèmes récurrents liés au PIIS, comme on peut le voir dans les rapports d'inspection (= **signaux structurels**) que nous trouvons, concernent respectivement :

## 1. Le PIIS ne touche pas au droit à l'intégration sociale (DIS)

Le droit à l'intégration sociale est un droit fondamental et n'est soumis qu'aux conditions prévues dans la loi. Par conséquent, le non-respect d'un PIIS ne peut jamais l'affecter, mais il peut entraîner une sanction sous la forme d'une suspension temporaire du revenu d'intégration. Le PIIS ne peut pas non plus ajouter des conditions supplémentaires à l'octroi du DIS, telles que par exemple des cours de langue. Lier le DIS à de telles conditions est donc contraire à la loi. L'inspection souligne très fortement cette distinction et ne veut évidemment pas que le PIIS puisse porter atteinte au DIS qui ne peut jamais être arrêté. Le fait que cette règle ne soit pas correctement suivie fait du PIIS une menace pour le droit fondamental à l'intégration sociale!

## 2. Le bilan social

Dans presque tous les CPAS où l'inspection a effectué une analyse des PIIS, des commentaires sont formulés sur le bilan social qui doit les précéder. Ces bilans sociaux étaient souvent manquants ou incomplets en ne couvrant que quelques domaines de la vie, ils ne constituaient donc pas la base à l'élaboration du PIIS, ou étaient établis sans la participation du client alors que ce processus devrait être à double sens. L'inspection reprend souvent les formulations standard de la circulaire pour rappeler aux CPAS leurs responsabilités.

### 3. La disponibilité au travail est une condition préalable au DIS et non au PIIS

Par ailleurs, les CPAS incluent fréquemment la “disponibilité au travail” comme condition pour un PIIS. Il s’agit évidemment d’une erreur car c’est une condition pour le DIS et celle-ci est donc satisfaite au moment de la conclusion d’un PIIS.

### 4. Les objectifs décrits dans le PIIS

Trop de CPAS travaillent encore avec des contrats ou des documents standards. L’inspection ne l’accepte pas. Le PIIS doit être un document individualisé et doit être basé sur le bilan social<sup>18</sup>.

Des questions se posent également à propos de PIIS mal rédigés et d’autres problèmes du même genre qui permettent de douter que les gens savent ce qu’ils signent.

Certains CPAS font le contraire en mentionnant de très nombreux engagements concrets pour lesquels ils ne fixent pas de priorités.

Les objectifs du PIIS doivent couvrir tous les domaines de la vie, et pas seulement le travail. Parfois, il serait même nécessaire de travailler d’abord sur d’autres domaines de la vie. Trop de CPAS se focalisent encore uniquement ou principalement sur la mise à l’emploi.

18 Le rapport de recherche de Depauw et al. de 1995 voyait déjà là un risque possible d’étendre la législation sur le PIIS à tous les nouveaux bénéficiaires du revenu d’intégration.

## 5. Des PIIS non équilibrés

L'inspection doit très souvent rappeler aux CPAS qu'eux aussi doivent prévoir des engagements dans le cadre du PIIS et que ceux-ci doivent être équilibrés : un engagement pour chaque pas que prendra le bénéficiaire et que des obligations légales, comme l'octroi du revenu d'intégration, ne peuvent être incluses dans ces engagements.

## 6. Connaissance insuffisante des règles de compétence

Il est très souvent rappelé que lorsqu'un étudiant déménage, le CPAS compétent ne change pas et que l'étudiant n'est donc pas à la charge du CPAS de la ville où il va étudier. La 'continuité de la compétence du CPAS d'origine' n'est apparemment pas encore suffisamment connue.

## 7. Les évaluations du PIIS

Il est également clair que dans de nombreux CPAS, les procédures d'évaluations du PIIS ne sont pas respectées : on n'effectue pas les trois évaluations, elles ne sont pas correctement enregistrées sur papier, elles n'indiquent pas si les évaluations ont eu lieu en présence du client, etc.

Comment dès lors les ayants-droit pourraient avoir des garanties sur la façon dont leur trajectoire est suivie, et quelles argumentations pourraient-ils invoquer si le CPAS ne fournit ni accompagnement ni remédiation?

## 8. Les sanctions et les suspensions

Le CPAS ne peut jamais, sur la base du seul non-respect du PIIS, arrêter le paiement du revenu d'intégration et ne peut donc pas non plus menacer de le faire. Le revenu d'intégration ne peut être suspendu que si la procédure correcte a été suivie : d'abord une mise en demeure (et une seconde chance) et le droit d'être entendu.

On trouve également des remarques concernant le problème des sanctions conditionnelles comme par exemple: "Toute absence non autorisée aux cours de néerlandais peut avoir des conséquences sur votre soutien financier": Ceci n'est pas acceptable, car les sanctions qui touchent le RIS, ne peuvent être imposées qu'après avoir suivi la procédure correcte et donc le PIIS ne peut pas prévoir de telles sanctions.

Lorsque nous avons rapporté les témoignages des personnes pauvres, nous avons à plusieurs reprises fait référence aux grandes similarités avec l'analyse des inspections. Mais il nous semble également qu'il apparaît clairement que ce genre de pratiques peut entraîner de graves conséquences. Les personnes qui se voient imposer un PIIS ne respectant pas l'esprit de la mesure n'en bénéficieront pas et au pire, elles seront dupées. Si l'ayant-droit est sanctionné pour avoir enfreint les conditions d'un contrat établi de manière inacceptable, cela est juridiquement discutable. Mais étant donné la situation précaire du groupe cible, cela ne peut être considéré comme une issue. Le BAPN prend ces abus très au sérieux, car nous pouvons voir de près comment les personnes qui dépendent du RIS pour survivre sont poussées encore plus dans la pauvreté par les méthodes de travail utilisées.



## 4. RECOMMANDATIONS

Outre une approche structurelle de la lutte contre la pauvreté, le BAPN préconise des ajustements fondamentaux dans l'accompagnement des personnes pouvant prétendre au RIS pour garantir que leur droit à l'intégration sociale ne soit pas escamoté et que l'accès indispensable au revenu d'intégration ne soit pas compromis.

### Recommandations pour la lutte contre la pauvreté

- > Investir davantage **dans des mesures structurelles** comme l'augmentation des revenus minimums jusqu'au seuil de pauvreté européen au moins, des logements de qualité suffisants, des emplois durables, l'égalité des chances en matière d'éducation, l'octroi automatique de droits. Malheureusement, nous devons le répéter, car jusqu'à présent, beaucoup d'engagements et de promesses n'ont été qu'insuffisamment tenues<sup>19</sup>.

<sup>19</sup> Par exemple, les gouvernements Di Rupo (2011-2014) et Michel (2014-2018) ont inclus dans leur accord de coalition l'augmentation des allocations les plus faibles. En partie à cause de l'absence d'un plan quantifié et d'un budget ambitieux, très peu de choses sont mises en place dans ce domaine, et la plupart des allocations sont encore bien en dessous du seuil de pauvreté européen. Le gouvernement De Croo a de nouveau pris l'engagement de relever les allocations les plus faibles et élaboré un certain nombre de mesures concrètes à cet égard. Cependant, le BAPN regrette que les efforts prévus soient insuffisants pour amener les allocations les plus faibles au-dessus du seuil de pauvreté. En outre, les mesures du gouvernement ne tiennent pas compte du fait que le seuil de pauvreté européen continuera à augmenter dans les années à venir.

- > **L'aide sociale, y compris le RIS, doit rester une solution subsidiaire.** Le système général de la sécurité sociale et donc des assurances contre le chômage, la maladie et l'invalidité doit avant tout veiller à ce que personne ne soit laissé sur le bord de la route et donc condamné à "tomber" dans le dernier filet de sécurité. C'est pourquoi il faut continuer à investir dans la sécurité sociale, et plus globalement dans la protection sociale, ce qui implique des allocations au-dessus du seuil de pauvreté. Nous appelons à un maximum d'octrois automatiques dans le cadre du système de sécurité sociale afin de garantir une existence digne aux membres les plus faibles de la société. Il est indigne d'un État social que le nombre de demandes pour un revenu d'intégration ne cesse d'augmenter parce que des personnes sont exclues de la sécurité sociale en raison de conditions de plus en plus strictes qu'elles ne peuvent souvent pas remplir en raison de problèmes structurels (par exemple, trop peu de possibilités d'emploi adaptées).

L'aide du CPAS constitue le dernier filet de sécurité de la protection sociale. Cependant, la loi sur le DIS elle-même comporte de très grandes lacunes dans le "filet de sécurité". Outre l'insuffisance de ce revenu d'intégration, s'ajoutent les conditions d'accès qui y sont déjà imposées. Ce sont des conditions excluantes en termes de revenus, de nationalité ou d'employabilité. S'y ajoute la charge administrative des preuves qui pour des personnes n'ayant pas la possibilité de compléter leur dossier les empêche d'ouvrir leur droit. Il faut aussi mentionner la complexité de l'accès au droit à l'intégration sociale pour des sans-abri. Nous trouvons là des éléments clés pour la réduction de la pauvreté structurelle.

- > Pour les personnes qui n'ont droit qu'à un revenu d'intégration à défaut de la protection d'un des systèmes de la sécurité sociale, il est très important d'éviter de pouvoir le leur retirer, même par le biais d'une suspension temporaire. Cette forme de **sanction dans le cadre du PIIS ou d'autres aides est à éviter à tout prix** car elle ne responsabilise pas et n'a pas d'effet positif avéré, mais elle entraîne par contre des effets manifestement négatifs sous formes d'anxiété, de plus grande pauvreté, de sans-abrisme.
- > Un **plan d'accompagnement** est certainement possible pour toute personne qui en a besoin. Il doit être **basé sur les besoins du client**, tel qu'inclus dans le bilan social, et établi avec sa participation active. Lorsque cette condition est effectivement suivie, les personnes en situation de pauvreté peuvent vivre l'accompagnement comme une expérience positive. Ce plan est de toute façon une mission du CPAS, même en dehors d'un PIIS. Lorsqu'on investit dans ce domaine, les travailleurs sociaux peuvent consacrer du temps à leurs clients.
- > Dans la perspective de la réduction de la pauvreté, l'emploi n'est de loin pas le seul objectif à poursuivre. La réduction de la pauvreté présuppose **une approche fondée sur les droits et une approche intégrale dans tous les domaines de la vie**. Dans le cadre du PIIS, cela signifie qu'un processus d'intégration ne doit pas être réduit à une activation "aveugle" vers l'emploi. Celle-ci n'est pas une option unique pour tous ceux qui ont un RIS, et certainement pas dans un premier temps, ce qui ne signifie pas que ces personnes ne veulent ou ne peuvent rien faire pour accroître leur participation sociale. Nous voulons envisager "l'intégration" au sens large.

- > Pour parvenir à une lutte efficace contre la pauvreté, **il faut prendre en compte les expériences et les points de vue des personnes en situation de pauvreté.** Une analyse systématique avec des experts du vécu des nouvelles réglementations et des nouveaux instruments qui leur sont affectés, permet d'éviter de nombreux effets indésirables auxquels les législateurs, les chercheurs, etc. ne pensent pas toujours. Une telle analyse peut donc faire économiser aux deux parties (l'État et les citoyens) beaucoup de temps et d'argent.

## Recommandations sur l'accompagnement des personnes en pauvreté

Dans les entretiens que nous avons menés, nous avons également posé la question de savoir ce que les gens trouvent comme essentiel ou comme utile en guise d'**accompagnement**: Comment les personnes en situation de pauvreté expriment-elles leur besoin en matière d'accompagnement? Comment s'assurer qu'il ne s'agit pas à nouveau de contrôler ou de les infantiliser, de les sanctionner et non de les exclure? Voilà les réponses que nous avons reçues.

- > **L'importance d'une relation de confiance et du temps pour la laisser se développer.** Cette relation est mise à mal par une mentalité de "l'épée dans les reins" avec la menace de sanctions (comme illustré ci-dessus: 'contrôler' au lieu 'd'accompagner'), mais aussi par un manque d'intimité dans le bureau de l'assistant social. Nos témoins du vécu évoquent des bureaux trop proches les uns des autres où d'autres assistants sociaux vous écoutent pendant que vous racontez votre histoire...

- > **La perspective** que vous pouvez offrir est également importante. L'objectif est l'intégration et cela peut être plusieurs choses, il n'est pas toujours nécessaire de se concentrer immédiatement sur l'emploi. Mais le trajet vers l'intégration a besoin d'une perspective et doit être adapté aux besoins de l'ayant-droit, même lorsqu'il s'agit de travail. Mettre, par exemple, quelqu'un au travail temporairement dans un emploi qui n'a pas de sens pour lui ou pour elle ou qui n'est pas assuré de continuité lui fait perdre tout son courage.
- > **Le terme "intégration" devrait être interprété de manière moins restrictive.** Les gens pensent qu'on les pousse trop fort (souvent par manque d'empathie de l'assistant social ou du CPAS) dans une direction que la "majorité" considère comme "normale". Pourquoi quelqu'un devrait-il, par exemple, dépenser de l'argent pour des meubles s'il n'en voit pas la nécessité? La société ne se rend pas suffisamment compte qu'être pauvre signifie aussi que vous n'avez pas le choix - même lorsque des ressources sont mises à disposition.
- > Les expériences des témoins de vécus que nous enregistrons dans les réseaux de lutte contre la pauvreté révèlent **l'importance de la compréhension de la complexité de la pauvreté dans le travail social.** La différence est faite par un travailleur social qui sait ce que c'est que de vivre ou de grandir dans la pauvreté. Il sait faire abstraction de ses propres normes et valeurs et ne pas se contenter de connaissances théoriques. Il reconnaît et peut anticiper des problèmes tels que la vulnérabilité et la honte, et il ne considère pas les gens comme un numéro de dossier. Il sait comment communiquer avec le groupe cible. Un travailleur social qui n'utilise pas de préjugés à l'encontre d'un client, quelqu'un qui travaille avec eux vers le même objectif, permet une expérience positive et une appréciation de l'accompagnement.

- > La vision sur le travail social sur le plan local et supra-local doit pouvoir être consciente que la pauvreté est avant tout une violation des droits fondamentaux et que les politiques doivent être adaptées en conséquence.
- > **L'assistance sociale, le trajet vers l'intégration sociale, n'est pas un processus linéaire** Le travail de soutien des personnes aux personnes qui s'adressent au CPAS doit aussi reconnaître qu'il peut arriver des moments de découragement, de rechute, des changements dans la situation de l'individu et que ceux-ci peuvent ralentir l'accompagnement. Il importe donc que l'évaluation de l'accompagnement soit distincte du droit au revenu d'intégration. Actuellement, le PIIS ne garantit pas ces éléments.
- > Il faut **travailler ensemble**. Ce qui demande un équilibre entre l'assistant social et le client. Une approche participative aide à cet équilibre et doit être au cœur de l'assistance sociale. La participation selon les principes démocratiques est également possible avec les personnes qui ont besoin d'un soutien financier, et mène à une aide durable.
- > Travailler sur la **réalisation de droits** réels. Cela nécessite de pouvoir disposer des informations nécessaires entre autres, sur ses droits surtout si on n'y a pas automatiquement accès en tant que titulaire de ces droits. Mais cela demande avant tout un effort de la part des services sociaux. Les gens doivent avoir accès aux infos. Et en cas d'épuisement de leurs droits, elles doivent être guidées avec correction sans culpabilisation.
- > **Le temps**. Les personnes en situation de pauvreté demandent que l'assistant social puisse prendre le temps de nécessaire pour la rencontre de l'autre, d'établir un lien de confiance, d'expliquer les choses, afin d'établir un plan sur mesure et de déterminer leurs propres engagements.

Les personnes en situation de pauvreté se sentent piégées dans les solutions standards. Elles voient souvent tout enregistré dans des protocoles rigides. Souvent, elles ne se sentent pas à l'aise ou attirées par les formations et les ateliers qui constituent les options du CPAS, alors qu'elles ont leurs propres objectifs. **Ils demandent donc aux CPAS de faire preuve de créativité afin d'élaborer des projets sur mesure** et de prendre le client au sérieux. L'intégration peut se traduire par des contenus multiples.

Nous croyons donc que ce sont des choses dans lesquelles il faut investir et pour lesquelles les CPAS doivent donc être suffisamment financés. Il existe des projets, par exemple MIRIAM<sup>20</sup>, qui ont été mis en œuvre entre-temps, qui déploient des parcours spécifiques sur mesure, et dont on peut tirer des leçons importantes pour l'accompagnement par les CPAS en général. Cet exercice doit être réalisé en collaboration avec le groupe cible. En outre, le présent rapport montre également la nécessité de soutenir les travailleurs sociaux des CPAS en termes de connaissance et d'applications correctes de la législation, ainsi que d'un encadrement capable de réagir rapidement.

En d'autres termes, un financement complémentaire des CPAS ne devrait pas être lié à la signature des PIIS. Les CPAS doivent recevoir du gouvernement fédéral un financement de base et un soutien suffisants pour pouvoir bien aider les gens. Il est déjà problématique que le financement des RIS par le SPP Intégration sociale ne soit que partiel. L'octroi d'une aide financière repose alors sur les priorités et les possibilités budgétaires locales, ce qui peut avoir un impact très négatif sur les bénéficiaires.

20 Plus d'infos sur MIRIAM : <https://www.mi-is.be/fr/themes/pauvrete/pauvrete-et-monoparentalite/miriam-1>



## CONCLUSION

Dans tous les entretiens avec des personnes en situation de pauvreté que nous avons enregistrés, un même constat ressort, à savoir que le PIIS est un outil d'accompagnement inadéquat, qu'il ne peut s'agir d'un "contrat" s'il n'y a pas d'équilibre entre les deux parties, que la sanction (exclusion des droits sociaux ou de tout revenu) ne peut ou ne devrait pas exister...

Les rapports d'inspection du SPP IS confirment le sentiment basé sur les témoignages que nous avons recueillis qu'il n'y a pas toujours application correcte des règlements par les CPAS. Les conséquences pour les personnes en situation de pauvreté restent insuffisamment prises en compte dans ces rapports. C'est ce que nous avons voulu démontrer par cette contribution. Mais les personnes en situation de pauvreté pourraient le faire elles-mêmes avec beaucoup plus de force. Il faut espérer qu'elles obtiendront une plate-forme pour pouvoir le dire pendant l'évaluation du PIIS.

Pour les réseaux de lutte contre la pauvreté réunis dans le BAPN, l'esprit de la loi sur l'intégration sociale doit être respecté. Les trajets vers l'emploi doivent être conçus dans l'optique de la recherche d'un travail durable et les personnes doivent pouvoir bénéficier d'une protection sociale. **Le droit à l'intégration sociale est au cœur de la question, et sans un revenu minimum (c.à.d. le revenu d'intégration), il est impossible d'y parvenir.** Les sanctions prises dans le cadre de l'accompagnement ne peuvent donc pas avoir pour conséquence de les priver du RIS. L'objectif d'intégration au sens large doit être basé sur



les attentes et les capacités de la personne. Il doit mobiliser le travailleur social qui doit disposer de plus de temps pour établir une relation et pour l'accompagnement réel.

**En conséquence, nous demandons la suppression du PIIS.** Nous devons à ceux qui sont à nos côtés dans ce combat, qui témoignent ici, aux personnes en situation de pauvreté, de ne pas chercher à obtenir de petits ajustements qui, en substance, n'apporteront guère de différences pour les personnes vivant avec un revenu d'intégration. La lutte contre la pauvreté nécessite une approche structurelle des inégalités sociales *et* des garanties pour des droits fondamentaux. La société doit reconnaître les failles de son système et ne pas en rendre responsable l'individu qui, à un moment de son parcours, connaît une situation particulièrement difficile. Le BAPN est opposé à un contrat qui peut exclure les gens de leur dernière forme de revenu. Nous pensons cependant qu'un accompagnement dans la confiance et le soutien, plus que dans le contrôle et la contrainte, et dans l'intégration au sens large du terme doivent être visés. Les personnes doivent être impliqués comme des acteurs à part entière dans le processus. Mais il faudra également procéder à une évaluation critique de la loi sur le droit à l'intégration sociale. Les conditionnalités incluses dans cette loi, outre un revenu d'intégration insuffisant, sont également problématiques car elles excluent les personnes d'un droit fondamental, ce qui ne peut être possible en aucune circonstance.

# REMERCIEMENTS

Le BAPN tient à exprimer sa gratitude pour la coopération de tous les partenaires de ce dossier. Sans l'expertise des (anciens) collaborateurs des réseaux régionaux et des organisations partenaires dans la lutte contre la pauvreté, et surtout: sans les témoignages des personnes en situation de pauvreté, cette publication n'aurait pas été possible.

Concrètement: un grand merci pour les témoignages du côté francophone: AMO Le Cercle Ciney et les experts du vécu du Réseau Wallon de Lutte contre la Pauvreté. Merci aussi aux associations du Netwerk tegen Armoede: Betonne Jeugd Antwerpen, A'kzie Kortrijk, Vierdewereldgroep Mensen voor Mensen Aalst. Merci beaucoup pour ce beau moment de groupe au Samenlevingsopbouw et au Collectif Cartach BXL.

Un grand merci pour la collaboration experte et constructive des collègues du Netwerk tegen Armoede, du Réseau Wallon de Lutte contre la Pauvreté, du Forum bruxellois et de Brussels Platform Armoede: Katty, Delal, Marie-Claude, Bruno, Barbara.

Nous avons également pu utiliser avec gratitude les analyses toujours claires d'Els Vandensande. Nous remercions aussi Koen Daenen de beëlzePub pour la mise en page et le design – et pour son patience.



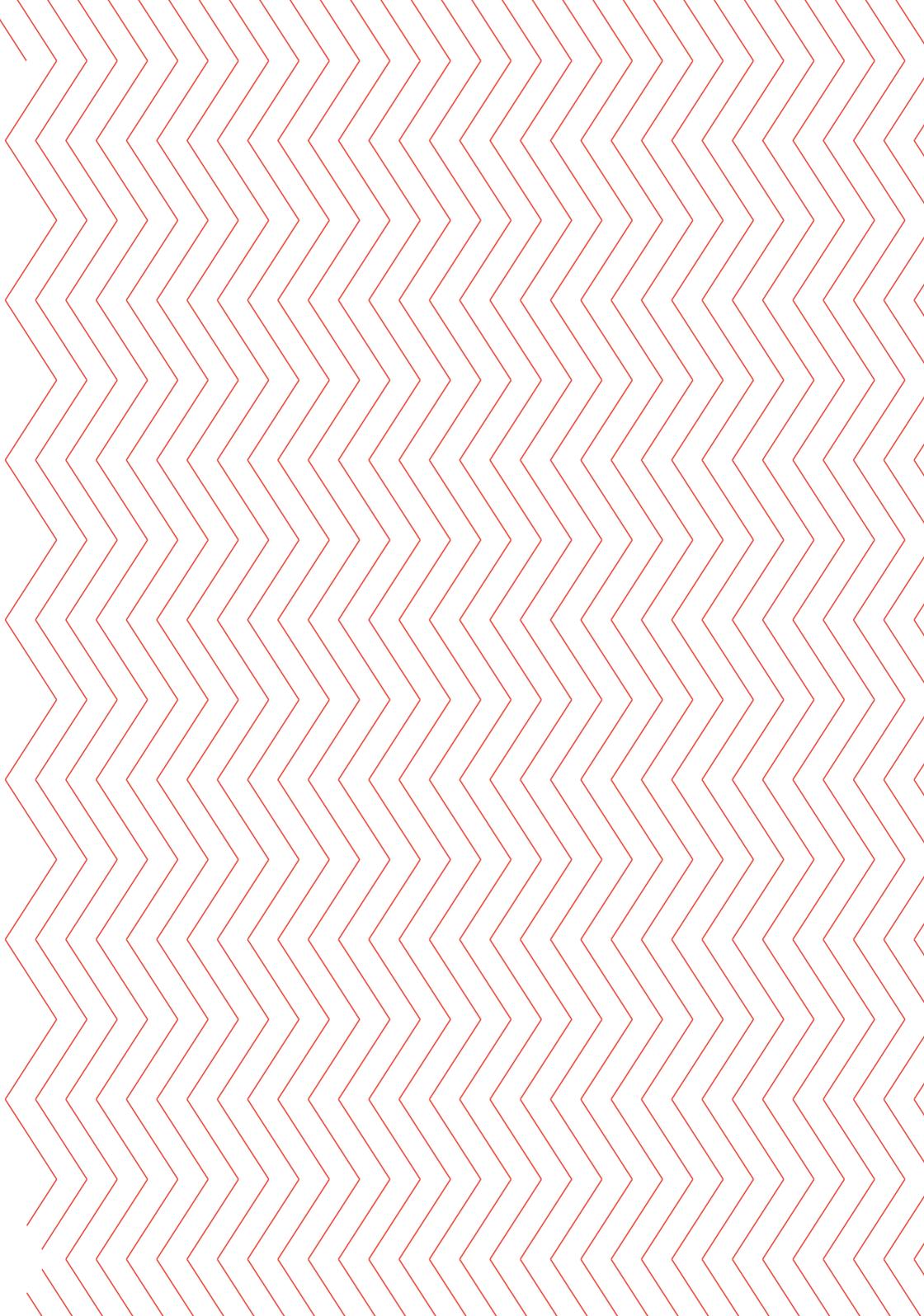
Finalement, en tant qu'auteur, je remercie le Conseil d'administration et les collègues du BAPN pour cette grande opportunité, et surtout pour la confiance que j'ai ressentie chaque jour. Je suis heureuse d'avoir pu relever ce défi. Ce fut un plaisir enrichissant de travailler avec eux, même si c'était généralement à distance.

Nele Schroyen  
2021

## COLOPHON

Éditeur :  
BAPN asbl  
Rue du Progrès 333/6  
1030 Schaerbeek  
info@bapn.be  
Edition 2021





POD MAATSCHAPPELIJKE INTEGRATIE  
BETER SAMEN LEVEN  
SPP INTÉGRATION SOCIALE  
MIEUX VIVRE ENSEMBLE



Cette publication a été réalisée avec le soutien financier du SPP Intégration Sociale.