

Une étude qualitative de la mise en œuvre de la réforme du PIIS

bsm

23 NOVEMBRE 2021

tempera

ORDRE DU JOUR



1. Résultats de l'étude quantitative: contenu et résultats de 280 PIIS
2. Résultats de l'étude qualitative: 75 entretiens et 4 focus group

POINTS D'ATTENTION RÉFORME 2016

1. **Modification de la période de conclusion du PIIS:** au plus tard trois mois après la demande de revenu d'intégration
2. **Procédure d'évaluation assouplie :** de trimestrielle à trois fois par an ; avec deux entretiens en face-à-face
3. **Sanctions:** délai plus court entre la décision de sanction et l'exécution. Les sanctions peuvent également être reportées
4. **Double devoir de motivation :** en cas de non contractualisation d'un PIIS
5. **Elargissement du groupe-cible :** aux nouveaux bénéficiaires
6. **Mise au travail :** focus plus important sur l'insertion socio-professionnelle
7. Introduction des personnes bénéficiant d'une **protection subsidiaire**
8. **Aspects financiers:** l'allocation supplémentaire de 10% du revenu d'intégration pendant un an

1 Résultats de l'étude quantitative

ETUDE QUANTITATIVE

- › 19 CPAS visités
- › janvier – juin 2020
- › 280 PIIS inventoriés
- › PIIS avec une date d'entrée en vigueur entre juillet et décembre 2018
- › 181 informations enregistrées par PIIS. Elles répondent aux 12 questions du cahier des charges : présence d'objectifs, d'évaluations, de tiers, ...
- › 222 PIIS généraux et 58 PIIS-étudiants
- › Rapport intermédiaire en néerlandais

OBJECTIFS ET ENGAGEMENTS DANS UN PIIS

« Tâches à accomplir dans le cadre de la recherche d'emploi :

- postuler à des postes vacants auxquels vous pouvez prétendre
- poser sa candidature spontanée
- s'inscrire auprès des offices intérimaires
- apporter des preuves écrites de vos efforts de recherche d'emploi. »

« Assurer l'entretien et l'éducation de(s) enfant(s) »

« Présenter le permis de conduire »

« Suivre les études de plein exercice »

OBJECTIFS ET ENGAGEMENTS DANS UN PIIS

- › Chaque PIIS comporte au moins un objectif
- › Chaque PIIS comporte un nombre limité d'objectifs (2,2 en moyenne)
- › Les objectifs et les engagements sont regroupés
- › Engagements des bénéficiaires (99%) mais aussi des CPAS (82%)
- › Les engagements des tiers sont rares (1%)



Vous êtes placé sous administration provisoire par [nom de l'avocat]. Par conséquent, vous ne pouvez pas signer de contrat seul, vous devez être assisté par votre administrateur.

Vous recevrez un revenu d'intégration en fonction de vos revenus possibles. Nous vous demandons de fournir un **aperçu mensuel de vos revenus** avant que le revenu d'intégration ne puisse être calculé et versé.

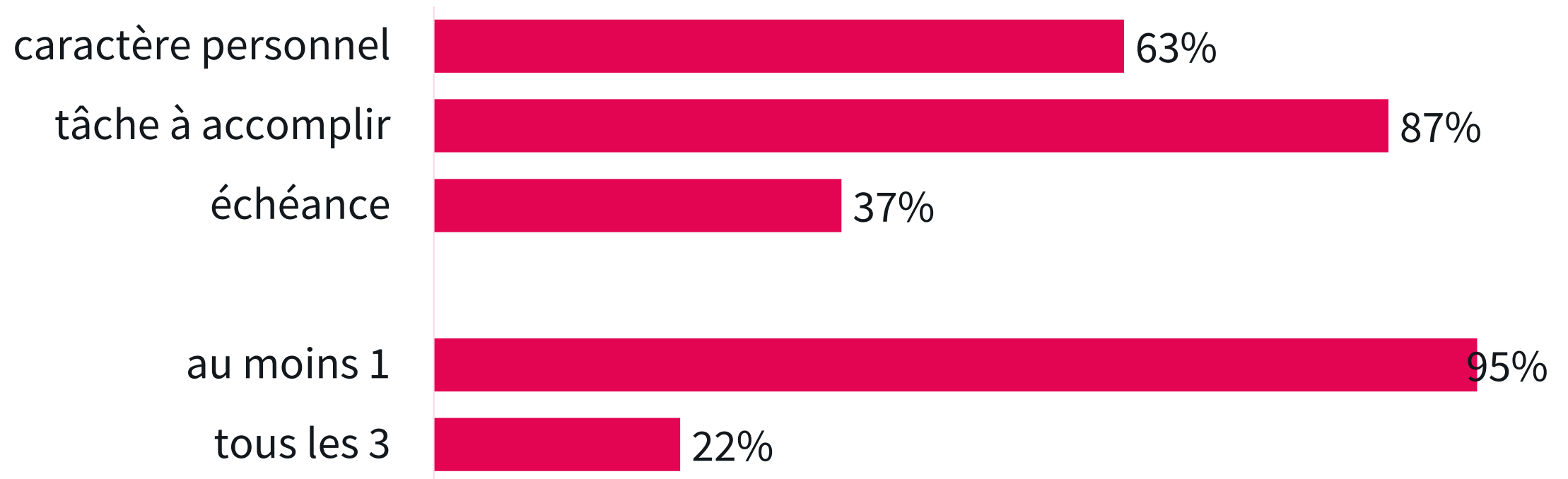
Trouver un logement : se **présenter tous les vendredis** à la permanence sociale entre **9h et 11h15** et effectuer les recherches de logement

Selon la loi, vous devez démontrer votre disposition à travailler afin d'ouvrir ou de maintenir le droit au revenu d'intégration

OBJECTIFS INDIVIDUALISES

[personne] réussit en **cinquième secondaire**. Suivez régulièrement les cours. **Présentez les examens** et faites les efforts nécessaires pour les réussir. Transmettez vos résultats CPAS [lieu] **endéans la semaine**.

Présence d'objectifs individualisés





“Apprentissage du français parlé.
Evaluations : la formatrice ou la
coordinatrice seront sollicitées
dans le cadre des évaluations afin
d'apporter à l'agent d'insertion des
éléments sur l'évolution du
stagiaire”

“L'[organisation] s'engage à
accompagner le bénéficiaire au
niveau psychosocial.”

“sa fille: traduction”

TIERS

"Un entretien d'admission est
prévu à [organisation]. Une
analyse sera faite des
formations suivies, des
expériences professionnelles,
etc. [organisation] formule
une recommandation sur la
suite de l'accompagnement
et les compétences de la
personne concernée".

INTERVENANTS SUPPLEMENTAIRES

- › Les tiers assistent peu aux entretiens:
dans 1,4 pourcent des PIIS
*C'est peut-être une sous-estimation : ils
ne sont pas obligés de cosigner*
- › Les tiers cosignent à peine pour la mise
en œuvre : cela se produit dans 5 % des
cas
- › Cependant, les tiers sont fréquemment
mentionnés dans le texte d'un PIIS
- › Seuls deux CPAS font appel à des tiers.
C'est là que se situent 11 des 14
collaborations avec des tiers





“Vous êtes dispensé de faire du bénévolat. Vous vous occupez de vos petits-enfants à plein temps. Pour l'instant, cela suffit pour le CPAS”

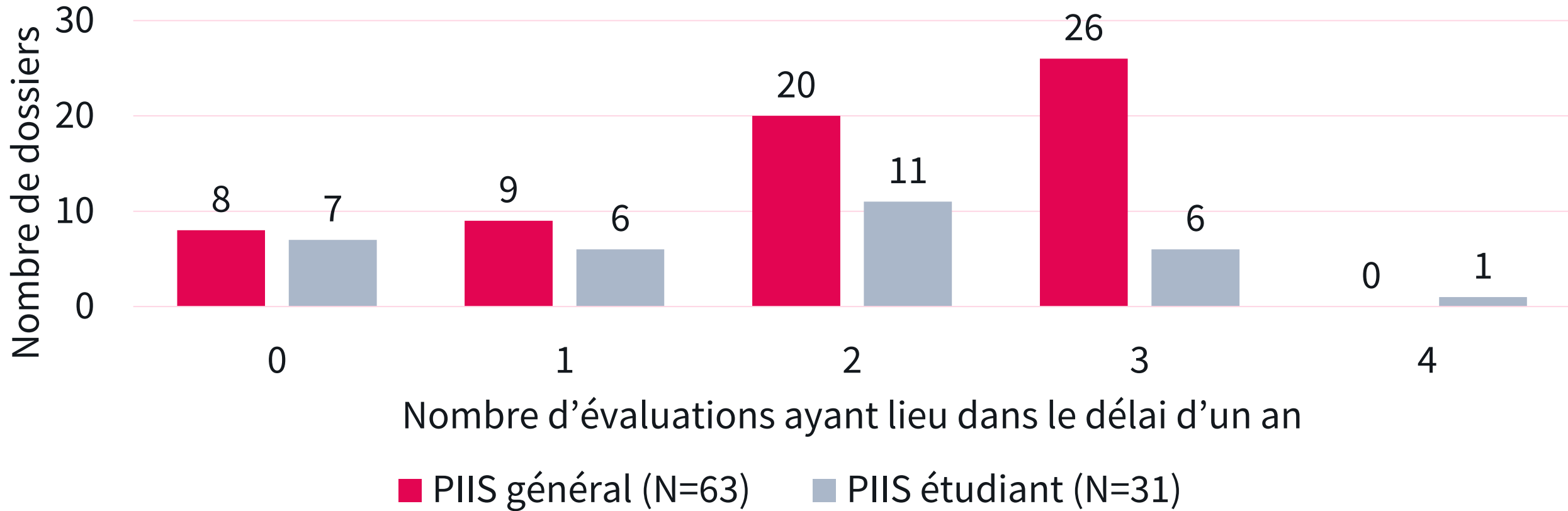
« [personne] n'a pas effectué de job étudiant au cours de l'année scolaire 2018-2019, il sera donc suspendue pendant un mois. Nous attendons de lui qu'il fasse un effort l'année scolaire prochaine et qu'il remplisse l'obligation de travail des étudiants »

Bénéficiaire se dit en mauvaise santé, il doit fournir un certificat médical

EVALUATIONS

“Évaluation du PIIS. Une évaluation a eu lieu le [date] avec [nom du bénéficiaire]. Signé pour réception [nom du bénéficiaire] et [nom de l'assistant social]”.

Nombre de dossiers encore existants après un an (N=94) avec ... des évaluations dans un délai d'un an



EVALUATIONS

- › Des évaluations sont réalisées : en moyenne 1,9 par dossier
- › Sur une base annuelle, seuls 35 % des PIIS atteignent la barre fixée par le législateur
- › Quasi pas de sanctions : 9 sanctions pour 528 évaluations



RÉSULTATS

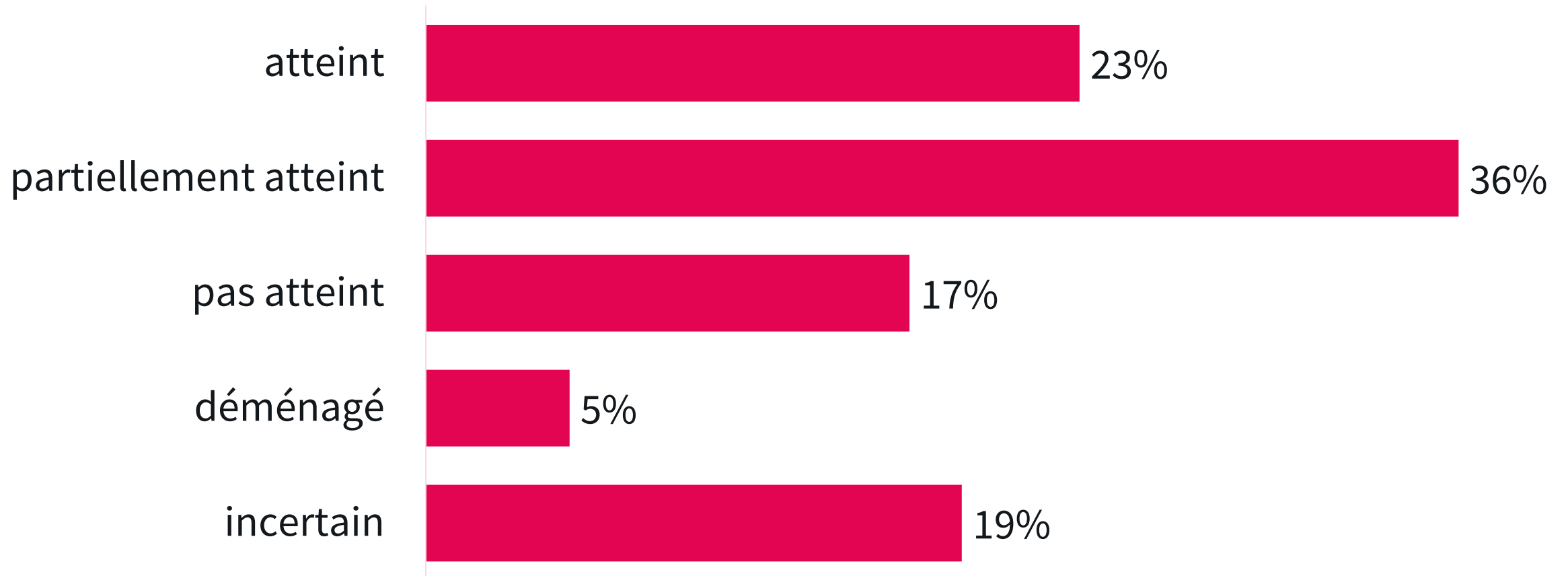
“a perçu des allocations de chômage et changé d’adresse”

“la formation est quasi terminée”

“l’étudiante a réussi sa dernière année”

“changement de AS : « étant donné que je ne connais pas monsieur, l’évaluation reste réservée » ”

Résultats de PIIS réguliers après un an (N=218)



RÉSULTATS

- › 59 pourcent progressent après (jusqu'à) un an après la clôture
- › Tout progrès est suffisant : large mais aussi limité
- › Nous ne savons pas vraiment ce qu'il en est d'un PIIS sur cinq : il n'y a pas d'évaluations ou le contenu est très général

2 Résultats de l'étude qualitative

Entretiens individuels (octobre 2020 - mars 2021)

- › 19 Responsables
- › 38 Travailleurs sociaux
- › 18 bénéficiaires
- › Pas d'organisations tierces

4 Groupes de discussion (juin 2021)

- › 8 Responsables
- › 9 Travailleurs sociaux
- › 2 membres du service inspection du SPP IS
- › 5 experts du vécu

ETUDE QUALITATIVE

Appréhender la réalité du terrain :

1. Analyse de la mise en œuvre de la réforme de 2016 en pratique
2. Perception des CPAS
3. Perception des usagers

1. Les CPAS ont mis en œuvre la réforme du PIIS
2. L'hétérogénéité entre CPAS se traduit par des réalités et des pratiques différents
3. Deux approches du PIIS radicalement opposées
4. La subvention et l'inspection influencent l'attitude des CPAS face au PIIS
5. Le PIIS, quèsaco ?
6. Le PIIS est trop complexe et peu intégré
7. La perception de l'utilité du PIIS, par le terrain peut être nuancée (par les chiffres)
8. Le PIIS étudiant tire son épingle du jeu

ANALYSE CRITIQUE ET RECOMMANDATIONS



- Le PIIS est un **outil de formalisation obligatoire, et non pas l'outil d'accompagnement de suivi individualisé et sur mesure qu'il pourrait être**:
 - › Outre le manque de temps (car augmentation du nombre de bénéficiaires), **le profil des usagers** ne permet pas d'élaborer un PIIS en concertation; c'est le **travailleur social** qui est le plus souvent à la **manœuvre**. La **co-construction** n'est pas une réalité
 - › La **surcharge administrative** occasionnée empêche le l'accompagnement et le suivi des bénéficiaires « selon l'esprit de la loi »
 - › La valeur ajoutée du PIIS est toute relative

SYNTHÈSE DE LA VISION DU TERRAIN



LES POINTS POSITIFS ET NÉGATIFS DE LA RÉFORME

Selon les responsables, travailleurs sociaux et bénéficiaires



- La **philosophie du PIIS** qui invite à analyser tous les domaines de la vie de l'utilisateur et crée une autre approche du travail social focalisée sur l'accompagnement (>< Assistant social qui solutionne les problèmes)
- Le **principe** du PIIS est louable : décisions concrètes, un trajet clair
- Le **développement de processus et d'outils** pour la mise en place du PIIS dans les CPAS et le cadre que cela donne aux 'nouveaux' travailleurs sociaux.
- La **subvention**, même si les moyens supplémentaires ne couvrent pas l'augmentation de la charge administrative
- Le PIIS permet d'évoquer le recours à d'éventuelles **sanctions**



- La **surcharge administrative** à plusieurs niveaux, **au détriment de l'accompagnement des usagers** et **source de pression pour les travailleurs sociaux**
- **Complexité** législative
- Le PIIS formalise **un accompagnement déjà réalisé par ailleurs**, cette formalisation ne représente pas de valeur ajoutée pour l'utilisateur
- Les **usagers** ne se sentent **pas concernés** par le PIIS
- **Outil inadapté** à certains usagers (p.e. allophones)
- La **temporalité** de l'outil n'est pas en adéquation avec la réalité des usagers, ni de leurs progrès, ni de leurs projets
- La contractualisation de la relation impacte la **relation de confiance**

LES PROPOSITIONS D'AMÉLIORATION ISSUES DU TERRAIN

- **Simplification administrative** : moins de formalisations, plus de souplesse (p.e. au niveau des évaluations, des dates de prolongation) et de **confiance dans le travail des travailleurs sociaux**
- **Allonger le délai de la subvention** du PIIS
- Plus de liberté dans la **justification de l'utilisation de la subvention**
- **Simplifier le PIIS**, l'adapter aux usagers et leur situation individuelle (dénomination, contenu, jargon juridique, longueur) et mieux les informer
- **Formation** à l'outil et son utilisation tant pour le travailleur social que l'utilisateur
- **Accompagner le changement** par un partage de bonnes pratiques et de la formation
- Organisation de la **1^e évaluation** du PIIS avant 3 mois

- › Les résultats du volet quantitatif prouvent la mise en œuvre de la réforme, 5 ans après celle-ci
- › Parfois à **contre-cœur et sans grand enthousiasme** (tous les interlocuteurs CPAS ont formulé des objections à l'encontre du PIIS)
- › Certains CPAS sont toujours en **recherche** d'un point de vue organisationnel

1. LES CPAS ONT MIS EN ŒUVRE LA RÉFORME DU PIIS

« La généralisation du PIIS donne beaucoup plus de travail aux assistants sociaux. Ne serait-ce qu'au niveau purement formel et administratif, il y a bien plus de documents à remplir et à faire valider par le Comité du service social C'est donc perçu comme une contrainte par nos équipes qui ont envie de consacrer plus de temps dans l'accompagnement des personnes plutôt que dans des formalités administratives. »

- › Les **pratiques et représentations** du PIIS **varient** d'un CPAS à l'autre
- › **Grande diversité** d'un CPAS à l'autre, **voire au sein d'un même CPAS, d'un travailleur social à l'autre**
- › En cause :
 - Taille du CPAS
 - Environnement socio-économique
 - Choix 'politiques' des mandataires
 - Caractéristiques organisationnelles
 - Directives formelles et informelles
 - La posture des travailleurs sociaux
 - Leur charge de travail

2. L'HÉTÉROGÉNÉITÉ ENTRE CPAS

« Het leefgeld is niet zomaar een gouden plateau met geld ! »

- › **Le PIIS ‘formalisation administrative’** justifié :
 - › Par choix (résistance)
 - › Par manque de temps
- › **Le PIIS ‘outil d’accompagnement’ des bénéficiaires mais aussi des travailleurs sociaux**
 - › Pour certains CPAS, le PIIS ‘pour tous’ était déjà une réalité
 - › Certains CPAS ont saisi l’opportunité pour **repenser leur organisation** (concertation entre le service social, le service d’insertions socio-professionnelle, les autres services d’accompagnement...) et créer des **outils pour la soutenir**
 - › Recours aux PIIS facultatifs
- › **La recours à la menace de la sanction**

3. DES APPROCHES DU PIIS RADICALEMENT OPPOSÉES

« Nous sommes convaincus que ni la sanction, ni la menace de la sanction ne sont efficaces pour faire avancer la personne et l’aider à retrouver son autonomie »

« Het nieuwe GPMI hervormen heeft veel tijd gekost om er iets van te maken dat ondersteunt. Er zijn veel veranderingen aan de IT - toepassing »



- › Dans plusieurs CPAS, la subvention est un véritable incitant à la contractualisation des PIIS et à leur prolongement. C'est une source de financement importante (**le subside est la cause du PIIS) pas nécessairement affectée au PIIS**
- › Dans d'autres CPAS, la subvention est considéré comme une aide bienvenue, **conséquence** de la contractualisation d'un PIIS
- › **L'inspection peut faire bouger les choses!** La spécificité du PIIS modifie le champ d'action des inspecteurs. Leur implication dans le 'fond' n'est pas toujours souhaitée

4. LA SUBVENTION ET L'INSPECTION

« De POD MI geeft je vrijheid en breedte maar bij controle : 'er moeten doelstellingen zijn'. Maar ze zeggen niet welke doelstellingen»

« Les directions des CPAS doivent faire le grand écart entre les équipes du terrain et le SPP Intégration sociale et se voient bien obligées d'exiger que tous les contrats soient correctement encodés dans les délais impartis.

Le PIIS et ses objectifs restent méconnus :

- D'une majorité des bénéficiaires
 - Ne connaissent pas l'acronyme, rarement utilisé sur le terrain
 - N'en font plus usage, une fois le document signé
- Des travailleurs sociaux
 - Certains restent livrés à eux-mêmes pour l'interprétation du PIIS et sa mise en œuvre
 - Se disent incompetents
- Des mandataires

Recommandations :

- Tangibiliser le PIIS
- Communiquer (affiches, brochures)
- Formations sur le PIIS mais aussi sur l'ISP, échanger les bonnes pratiques

5. LE PIIS, QU'ES-CE ?

“De POD zegt ‘extra voorwaarden die niet gelinkt kunnen worden aan een wettelijke voorwaarden mogen niet opgenomen worden’, maar in de FG werd het opnemen van extra voorwaarden als normaal aangezien. Heb ik dit dan te eng geïnterpreteerd ? Het is toch een opmerkelijke vaststelling dat er onduidelijkheid bestaat op de werkvloer over de inhoudelijke regels

« Nous sommes convaincus que ni la sanction, ni la menace de la sanction ne sont efficaces pour faire avancer la personne et l'aider à retrouver son autonomie »

Pour les bénéficiaires:

- Même pour les bénéficiaires avec un niveau de littératie élevé, le PIIS n'est pas lisible
 - Quid d'un public allophone, avec des difficultés de lecture...
- La structuration du PIIS le rend inutilisable en tant qu'outil de gestion de projet
- Son utilisation n'est pas systématique

Pour les travailleurs sociaux:

- La complexité est dans la mise en œuvre avec des outils inexistantes ou complexes (PIIS types, bilan social, évaluations...)
- Parfois une interprétation de la loi (par exemple signature des évaluations)
- Le formalisme exigé cause une pression administrative

6. LE PIIS EST TROP COMPLEXE ET PEU INTÉGRÉ

« J'ai des difficultés pour lire »

« Les formulaires utilisés ne sont pas adéquats. Ils ont été créés sans impliquer les gens de terrain »

Recommandations :

- Simplifier les documents types et les outils communicationnels pour tous les bénéficiaires
 - partie contractuelle
 - information 'importante' et utile sur un A4
- Tester la lisibilité auprès des bénéficiaires
- Partage d'outils entre CPAS - Co-création avec le terrain
- Plus de clarté au niveau des outils types proposés quant aux contraintes légales
- Assouplir certaines de ces contraintes (PIIS dans l'année ?)

**6. LE PIIS EST TROP
COMPLEXE ET PEU
INTEGRÉ**

- › Le terrain est **pessimiste** quant à l'utilité du PIIS et sa valeur ajoutée pour le bénéficiaire
- › L'analyse des PIIS montre cependant une **évolution positive** dans presque 60% des cas après un an
- › Les **sanctions** sont quasi **inexistantes**
- › Malgré les réticences exprimées par les travailleurs sociaux, le tableau dressé par les bénéficiaires n'est pas aussi sombre; même si des situations délicates existent

Recommandations :

- Partage d'expérience des bénéficiaires
- Objectivation de l'impact

7. LA PERCEPTION DU TERRAIN PEUT ÊTRE NUANCÉE

« Mensen op eigen benen laten staan, kost tijd en energie, dat is met kleine stapjes »

« À titre personnel, si je suis convaincue qu'il est très utile d'accompagner les personnes dans un programme adapté à chacun pour réaliser l'objectif de sortie de l'aide sociale, je ne suis pas certaine que tout l'investissement lié à la généralisation du PIIS améliorera nos résultats en terme d'insertion sociale.

- › Les CPAS ont une plus **grande expérience** de ce type de PIIS
- › Pratiques hétérogènes
- › PIIS plus **simples** :
 - portent essentiellement sur les études
 - parfois d'autres domaines
 - conclus pour la durée des études
 - le suivi se cale sur l'année scolaire
- › Difficultés :
 - Évaluations en face-à-face

Recommandation :

- Une seule évaluation en face-à-face
- Auto-évaluation par les étudiants en ligne

8. LE PIIS ÉTUDIANT TIRE SON ÉPINGLE DU JEU

CONCLUSION

- › Des objections subsistent, mais **la plupart des professionnels considèrent le PIIS comme un ‘bon outil’ théorique**
- › La mise en œuvre de cet outil demande du temps et des ressources humaines :
 - Pour la mise en pratique
 - Pour la gestion administrative qui en découle (même si elle découle de la cuisine interne du CPAS et de l’interprétation de la loi)
- › La subvention accordée, peut parfois permettre l’engagement de personnel supplémentaire, elle peut être un moteur
- › L’organisation interne est un facteur de réussite de la mise en œuvre du PIIS
- › L’augmentation du nombre de bénéficiaires est un frein à la mise en œuvre du PIIS dans toute sa potentialité

Malgré tout et malgré ses imperfections, le PIIS permet des avancées positives, parfois de tout petit pas, parfois des évolutions plus remarquables.