

Le PIIS en question(s)

**Magali Joseph
Avril 2017**



Table des matières

<i>Le PIIS en question(s).....</i>	<i>1</i>
<i>Table des matières.....</i>	<i>2</i>
<i>Introduction.....</i>	<i>3</i>
<i>Le PIIS, qu'est-ce que c'est ?.....</i>	<i>4</i>
<i>Des PIIS déjà signés par des personnes analphabètes ?.....</i>	<i>5</i>
<i>Qu'en disent les apprenants concernés ?.....</i>	<i>6</i>
<i>Qu'avez-vous signé ?.....</i>	<i>6</i>
<i>Comment ça s'est passé ?.....</i>	<i>6</i>
<i>Que vous a-t-on dit avant la signature du contrat ?.....</i>	<i>7</i>
<i>Que pensez-vous du PIIS ?.....</i>	<i>8</i>
<i>La réforme en question(s).....</i>	<i>9</i>
<i>La question de l'obligation : un « contrat » sous contrainte.....</i>	<i>9</i>
<i>La question de l'extension à tous les nouveaux bénéficiaires.....</i>	<i>10</i>
<i>La question de la sanction.....</i>	<i>11</i>
<i>La question du contenu des PIIS : les dérives possibles.....</i>	<i>12</i>
<i>La question du service communautaire.....</i>	<i>13</i>
<i>Conclusion.....</i>	<i>15</i>

Introduction

À l'origine, le Projet Individualisé d'Intégration Sociale (PIIS) était un contrat qui énonçait les droits et devoirs mutuels des jeunes de moins de vingt-cinq ans et de leur CPAS. Depuis la nouvelle loi du 21 juillet 2016 modifiant la loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale, ce contrat, qui était facultatif pour les plus de vingt-cinq ans, a été rendu obligatoire pour tous les nouveaux bénéficiaires du Revenu d'Intégration Sociale (RIS) sans limite d'âge ou de groupe cible¹. « *Il s'agit d'une réforme importante et d'une évolution vers une plus grande responsabilisation des bénéficiaires visant la réinsertion sociale et professionnelle* », affirme le ministre de l'Intégration sociale W. Borsus qui est à l'origine de cette loi².

Que penser d'un PIIS obligatoire pour les personnes analphabètes ou illettrées ? Pour tenter de répondre à cette question, nous avons collecté plusieurs types d'informations. Nous avons tout d'abord pris connaissance de l'étude sur le PIIS commanditée par le Ministère de l'Intégration sociale³ qui investigate sur la mise en œuvre du PIIS avant la réforme. Ensuite, comme il s'agissait avant tout de connaître la manière dont cette législation touchait les personnes en difficulté avec le français, nous avons contacté dix-sept associations bruxelloises pour savoir si elles avaient, à leur connaissance, des apprenants qui avaient signé un PIIS. Au final, nous avons eu connaissance de quinze PIIS signés et nous avons interviewé douze personnes sur les quinze. Nous avons aussi pu découvrir le contenu de quatre PIIS.

Enfin, nous avons réalisé des entretiens avec deux présidents de CPAS choisis en fonction de leur position différente par rapport au PIIS. De nombreuses associations et institutions se sont aussi positionnées par rapport à cette réforme par le biais de diverses publications⁴ ; nous avons pris connaissance de ces divers avis.

1 En ce compris les réfugiés reconnus et les personnes bénéficiant de la protection subsidiaire.

2 Précisons que W. Borsus n'est pas à l'origine du PIIS mais bien de sa généralisation à tous les nouveaux bénéficiaires.

3 Louise Méhauzen, Jan Depauw, Abraham Franssen & Kristel Driessens, *Le Projet Individualisé d'Intégration Sociale. Recherche évaluative et prospective au sein des CPAS belges*, Recherche commanditée par le Ministère de l'Intégration Sociale, Karel de Grote Hogeschool et Université Saint-Louis, 2015.

4 Position commune des trois fédérations des CPAS : wallonne, bruxelloise et flamande, position de la FdSS (Fédération des Services Sociaux), position de l'ADAS (Association de Défense des Allocataires Sociaux), position d'ATD Quart-Monde (2016), position du Conseil de la Jeunesse, l'organe d'avis et de représentation des jeunes francophones, position de la Fédération Luttes Solidarités Travail, position de la CGSP ALR (syndicat socialiste des Administrations Locales et Régionales).

Le PIIS, qu'est-ce que c'est ?⁵

Un projet individualisé d'intégration sociale (PIIS) est un contrat qui définit les objectifs d'insertion sociale et/ou professionnelle des bénéficiaires du Revenu d'Intégration Sociale (RIS) ainsi que les démarches qu'ils doivent mener pour atteindre ces objectifs. Le PIIS part des attentes, des aptitudes, des compétences et des besoins de l'intéressé et des possibilités du CPAS. Et la rédaction du document s'effectue, théoriquement, d'un commun accord, compte tenu des souhaits et besoins des différentes parties. On verra par exemple, des bénéficiaires devoir s'engager à réaliser certaines démarches telles que :

« Rechercher activement un logement » ou « rédiger ou mettre à jour un curriculum vitae et une lettre de motivation type », « être en règle d'inscription comme demandeur d'emploi auprès d'ACTIRIS », ou encore « s'inscrire à des cours de français »...

Dans le document, et en fonction des objectifs à atteindre, le CPAS s'engage lui aussi à réaliser certaines démarches. En voici quelques exemples :

« Assurer l'accompagnement psycho-médico-social du bénéficiaire », « prendre en charge certains frais liés au PIIS tels que les frais d'inscription, les assurances éventuelles, les frais de vêtements adapté et les frais de déplacements propres à une formation et/ou l'acquisition d'une expérience professionnelle » ou encore « suivre la bonne exécution du contrat en organisant des évaluations tous les quatre mois ».

Le PIIS est imposé aux personnes de plus vingt-cinq ans qui n'ont pas bénéficié d'un droit à l'intégration sociale au cours des trois derniers mois. Cela veut dire qu'il n'est pas imposé aux bénéficiaires de longue date mais aux « nouveaux » bénéficiaires. Cependant, le CPAS peut décider que, pour des raisons de santé et d'équité⁶, la personne ne soit pas obligée de signer un PIIS.

La durée du contrat est, quant à elle, fixée par l'assistant social et l'intéressé. La durée peut être liée à l'évaluation et à l'adaptation du PIIS. Elle dépendra aussi du contenu du projet.

Enfin, le PIIS est toujours accompagné d'une aide financière du CPAS. Autrement dit, les personnes qui ne réaliseraient pas les démarches prévues dans le contrat pourraient se voir privées du RIS. Le CPAS peut en effet décider, après mise en demeure, de suspendre partiellement ou totalement le paiement du RIS pour une période d'un mois au maximum et de trois mois en cas de récidive dans un délai d'un an tout au plus.

⁵ Les informations relevées dans ce chapitre proviennent de la [Circulaire relative à la loi du 21 juillet 2016 modifiant la loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale](#) disponible sur le site du SPP Intégration Sociale <https://www.mi-is.be/fr/projet-individualise-dintegration-sociale-piis>.

⁶ Exemple de raisons de santé : une personne souffrant de toxicomanie. Exemple de raisons d'équité : le fait de ne pas savoir lire et écrire.

Des PIIS déjà signés par des personnes analphabètes ?

La première question que nous ne sommes posées est la suivante : y a-t-il déjà des personnes analphabètes ou peu lettrées qui ont signé un PIIS alors que sa généralisation aux plus de vingt-cinq ans vient juste d'être mise en œuvre ? Pour la grande majorité des opérateurs d'alphabétisation contactés, la réponse est identique :

« La majorité (des apprenants) n'a jamais entendu parler du contrat PIIS ». (Un opérateur ISP-Alpha).

Nous avons toutefois pu identifier quinze PIIS signés par des apprenants. Pourquoi n'avoir pas trouvé plus de personnes ayant signé ce contrat parmi notre public ? Une première hypothèse a été soulevée à plusieurs reprises par des personnes travaillant dans les associations d'alphabétisation : les apprenants ne savent pas forcément qu'ils ont signé ce que l'on appelle un « PIIS ». Ils ne l'identifient pas comme tel.

« Dans l'ensemble, ma crainte, selon laquelle nos stagiaires ne seraient pas toujours conscients du contenu du contrat, s'est avérée fondée ». (Un opérateur ISP-Alpha).

Cette idée est elle-même confortée par un président de CPAS : *« C'est possible que des gens ne sachent pas qu'ils ont signé un PIIS, en effet. Et plus que les analphabètes au sens pur, mais le nombre de gens qui ne parlent pas la langue ».*

On peut aussi envisager qu'on trouve peu de PIIS parmi notre public étant donné qu'il ne concerne que les nouveaux bénéficiaires du RIS, les bénéficiaires de longue date n'étant pas concernés.

Une autre hypothèse suggérée par les deux présidents de CPAS rencontrés est que les CPAS ne proposent pas de PIIS aux personnes analphabètes pour raison d'équité. Ces dernières pouvant être considérées comme trop éloignées du monde de l'écrit pour comprendre dans quoi elles s'engagent avec le PIIS. Dans ce cas, de quel type d'accompagnement bénéficient-elles ?

Qu'en disent les apprenants concernés ?

Nous avons posé plusieurs questions aux apprenants rencontrés. Quelles ont été leurs réponses ?

Qu'avez-vous signé ?

La plupart des apprenants restent assez flous sur le contenu de leur contrat. Ils ont signé sans trop savoir ce qu'ils signaient.

« J'ai signé quelque chose mais je ne sais pas quoi ».

« Ils disent avoir signé un contrat avec leur assistante sociale ou la cellule ISP. Ce dernier contrat est très flou. Pour les uns, il s'agit d'une déclaration et reconnaissance de ce qu'ils ont fait durant l'année ; pour les autres, il s'agit d'une attestation qui stipule qu'ils suivent bel et bien une formation chez nous. Certains ont parlé d'une éventuelle « sanction » en cas de non-respect dudit contrat ». (Un opérateur ISP-Alpha).

Selon l'étude commanditée par le SPP Intégration sociale, « nombreux (bénéficiaires du RIS) étaient ceux qui ne savaient même pas s'ils avaient un PIIS ou un contrat, ce qu'ils avaient signé exactement. Ils s'avéraient insuffisamment informés du contenu, et trouvaient les textes trop compliqués pour les relire eux-mêmes. La contrainte du temps était un facteur, ainsi que le fait qu'initialement, l'utilisateur est submergé d'informations »⁷.

Ce constat est assez interpellant car cela veut dire que les apprenants ne savent pas à quoi ils se sont engagés et risquent, plus que d'autres, de se voir retirer le RIS s'ils ne respectent pas les clauses de leur contrat.

Comment ça s'est passé ?

Lorsque l'on demande aux apprenants dans quelles conditions ils ont signé leur PIIS, on constate qu'il y a une grande diversité des pratiques dans le chef des assistants sociaux. En effet, certains bénéficiaires ont pu bénéficier d'une traduction dans leur langue d'origine, d'autres pas. Certains ont été reçus individuellement pour lire le contrat alors que d'autres se sont vus lire le contrat collectivement (en petit groupe de trois). Certains apprenants ont reçu une copie du contrat mais d'autres pas (ce qui n'est pas légal). Une apprenante raconte que l'entretien avec l'assistant social a duré seulement dix minutes et qu'il ne l'a pas lu avec elle, ce qui ne lui a pas permis de comprendre les termes de son contrat. L'assistante sociale d'une autre apprenante l'a, quant à elle, convoquée la veille pour signer ce contrat le lendemain. Elle lui a lu le contrat, mais sans explication. Elle en est ressortie, elle aussi, sans

⁷ Louise Méhauwen, Jan Depauw, Abraham Franssen & Kristel Driessens, *Le Projet Individualisé d'Intégration Sociale. Recherche évaluative et prospective au sein des CPAS belges*, Recherche commanditée par le Ministère de l'Intégration Sociale, Karel de Grote Hogeschool et Université Saint-Louis, 2015, p. 73.

comprendre à quoi elle s'engageait. La loi prévoit la possibilité que l'intéressé soit accompagné par une personne de son choix dans la négociation du PIIS, mais dans la pratique, cette possibilité reste largement méconnue.

On constate que les modalités d'accompagnement sont diverses et varient selon les CPAS et les assistants sociaux. Cependant, on peut s'interroger sur toutes ces manières de faire qui sont loin, selon nous, de privilégier un accompagnement de qualité et spécifique aux besoins des personnes peu alphabétisées. En effet, même s'il est intéressant de faire appel à un traducteur, le texte juridique reste extrêmement difficile à comprendre pour tout un chacun, d'autant plus lorsque la personne n'est pas ou peu allée à l'école.

Que vous a-t-on dit avant la signature du contrat ?

Nous avons également interrogé les apprenants en leur posant la question suivante : « Que vous a-t-on dit avant de signer le contrat ? ». Nous souhaitions savoir comment les assistants sociaux amenaient les usagers à signer ce document. De ce que les apprenants rapportent, les arguments sont de trois types.

1) Soit les travailleurs sociaux tentent de convaincre les personnes de signer le PIIS en invoquant l'impact positif qu'il aura sur leur vie. On parlera d'arguments par les avantages :

« C'est pour parler bien et écrire bien ».

« Je dois signer un contrat PIIS pour permettre de savoir où j'en suis dans mes démarches administratives ».

2) Soit ils brandissent la menace de suspension du RIS s'ils ne signent pas le PIIS, comme l'évoquent les apprenants ci-dessous. Dans ce cas, on peut parler d'arguments d'autorité :

« Si tu ne vas pas à l'école, il coupe l'argent ».

« On laisse le choix (de signer) mais après tu peux avoir des problèmes avec le CPAS si tu ne signes pas ».

« Si vous ne venez pas à l'école, on coupe (le RIS) pendant un mois ».

L'argument d'autorité peut aussi être implicite et être incarné par la « figure » de l'assistant social qui, même s'il n'impose pas la signature du contrat, est perçu comme étant une personne ayant un certain pouvoir. Dans ce cas, la personne a l'impression qu'elle n'a pas vraiment le choix.

« Ce n'était pas obligé de signer mais j'ai senti que je devais le faire. Quand c'est l'assistant social qui dit quelque chose, on pense que c'est important ».

3) Il y a aussi des arguments par la norme tels que : « Tout le monde doit signer ce contrat ». C'est « normal » de signer ce document puisque tout le monde doit le faire.

Dans tous les cas, on peut dire que les bénéficiaires sont tenus de signer ce PIIS. Quel que soit l'argument, la posture de l'assistant social en tant que « décideur » de l'octroi ou non du RIS rend la signature du contrat « obligatoire ».

Que pensez-vous du PIIS ?

À la question : « que pensez-vous du PIIS ? », la plupart des apprenants répondent que ça ne change rien à leur vie car ils seraient de toute façon venus en formation :

« Ça ne change rien car je voulais de toute façon faire une formation ».

« Quand tu viens [à la formation], ce n'est pas pour le CPAS mais c'est pour moi. ».

« Ça ne change rien, c'est pas parce que j'ai signé que je viens en formation ».

Certains apprenants interviewés pensent que le PIIS peut être un outil intéressant pour les autres, les « fainéants », ceux qui ne se bougent pas.

« Le contrat aide à se réveiller ».

« C'est bien d'obliger les gens à faire une formation ».

« Chacun doit faire quelque chose. Ne pas rester à ne rien faire ».

« Obliger les gens qui ne veulent pas aller à l'école, oui car ça aide à ne pas rester à la maison ».

Étonnant ? Pas tant que ça. Nous avons déjà pu constater par ailleurs que les apprenants qui s'investissent dans une formation sont parfois très critiques par rapport à « ceux qui ne se bougent pas ». Ils ont, comme une grande majorité d'entre nous, intériorisé les valeurs du paradigme de L'État social actif selon lesquelles chacun doit être actif, faire des efforts pour trouver un emploi ou mériter son droit à l'aide sociale⁸. Dans ce paradigme, il n'y a plus que l'acteur qui, seul, est responsable de sa propre situation ; les responsabilités collectives et les déterminismes socioéconomiques ne sont plus considérés comme des causes valables du chômage ou de la pauvreté. Cette manière de penser invite alors à envisager la précarité comme la résultante de la « fainéantise » des personnes concernées et les personnes sans emploi – ou sans formation – comme des « profiteuses du système » ou des personnes « assistées ». C'est d'ailleurs dans cette même logique méritocratique que l'on peut situer les paroles des deux présidents de CPAS rencontrés :

« C'est quelque part dire aux gens : on va faire quelque chose pour vous, mais vous, n'attendez pas passivement, vous êtes acteurs. » (Président de CPAS).

⁸ Dominique Girardot, *La société du mérite. Idéologie méritocratique et violence néolibérale*, Eé. Le Bord de l'eau, Collection Les voies du politique, p. 67.

« Le PIIS sert justement à être dans cette démarche de dire : nous aidons mais nous n'assistons pas. Nous aidons mais tu te prends en charge ».

La réforme en question(s)

Tant dans les positions officielles des acteurs que chez nos interlocuteurs, cette réforme pose toute une série de questions : la question de l'obligation de signer, la question de son extension à tous les nouveaux bénéficiaires du RIS, la question de la sanction, la question du contenu des PIIS et la question du service communautaire qui y est intégré.

La question de l'obligation : un « contrat » sous contrainte

Certains le dénoncent : on ne peut pas parler d'un vrai contrat dans la mesure où le RIS est conditionné à la signature d'un PIIS. L'utilisateur est en position d'infériorité : comment pourrait-il refuser de signer ou d'être libre de négocier les termes d'un contrat quand la contrepartie est l'octroi ou le maintien d'un RIS ? Un président de CPAS affirme :

« C'est un problème principal. La plupart des gens, malheureusement aidés par le CPAS même s'ils sont capables de le lire, ils signent le texte parce qu'ils ont besoin des sous. (...) Il y a un rapport disproportionné entre l'utilisateur et l'institution où l'imperium de l'institution ne fait pas qu'il y ait un vrai contrat, où tu as un vrai échange consensuel entre deux parties qui conviennent de quelque chose. Quand tu as une contrainte avec les moyens matériels nécessaires à l'utilisateur qui sont négociés en échange de la participation, même si c'est dans un concept bien souvent profondément humain, c'est vrai que cette relation pose problème ». (Un président de CPAS).

Selon ATD Quart-Monde, « qui dit signer un contrat, dit la possibilité de ne pas le signer ou à tout le moins d'en négocier les termes. Cela suppose donc la liberté de contracter. En l'occurrence, elle n'existe pas. La personne qui frappe à la porte du CPAS en dépend pour sa survie, elle n'est pas en mesure de négocier les termes du contrat qui ne peut que lui être imposé »⁹.

L'étude commanditée par le SPP Intégration Sociale va aussi dans ce sens : « La réciprocité est également rarement ressentie par les usagers. Ils signent parce qu'ils ont besoin de l'allocation »¹⁰.

Enfin, l'obligation semble poser question à certains travailleurs de CPAS qui estiment qu'utiliser la contrainte n'est pas très efficace dans l'accompagnement des bénéficiaires.

9 ATD Quart-Monde, « Contrat obligatoire entre les CPAS et les bénéficiaires du revenu d'intégration : une mesure injuste », <http://www.atd-quartmonde.be/Contrat-obligatoire-entre-les-CPAS-et-les>

10 Louise Méhauwen, Jan Depauw, Abraham Franssen & Kristel Driessens, *Le Projet Individualisé d'Intégration Sociale. Recherche évaluative et prospective au sein des CPAS belges*, Recherche commanditée par le Ministère de l'Intégration Sociale, Karel de Grote Hogeschool et Université Saint-Louis, 2015, p. 74.

« C'est quelque chose qui nous fait très peur parce qu'on n'est pas dans une philosophie qui travaille sous la contrainte. On pense que si ça vient des gens ça apportera beaucoup de résultats et ce sera beaucoup plus porteur pour eux dans leur parcours »¹¹. (Une travailleuse sociale de CPAS).

La question de l'extension à tous les nouveaux bénéficiaires

Selon l'étude commanditée par le SPP Intégration Sociale, « la contractualisation n'a pas de sens avec les publics très fragilisés par une situation d'urgence vitale, par la maladie mentale, l'illettrisme, etc. Le PIIS ne paraît pas adapté au public très précarisé et vulnérable (analphabétisme, pas de culture de l'administratif...), pour qui il faut un accompagnement « non menaçant », au risque de créer plus d'exclusion »¹².

Dans le dispositif tel qu'il est proposé, les assistants sociaux auront bien des difficultés à s'assurer que les bénéficiaires peu lettrés comprendront l'ensemble des termes du contrat. Faire comprendre la teneur d'un PIIS à une personne lettrée est déjà complexe au vu de la longueur du document et des divers termes et jargons juridiques employés. Dès lors, pour une personne analphabète, c'est de l'ordre de l'impossible.

« Je pense que la plupart des personnes qui ne maîtrisent pas le français ne vont pas comprendre dans quoi elles se trouvent au bout de vingt minutes d'entretien d'une assistante sociale ». (Un opérateur ISP-Alpha).

En outre, la généralisation du PIIS à toutes les catégories de bénéficiaires va entraîner à coup sûr une surcharge administrative. Les assistants sociaux doivent déjà récolter toutes sortes d'informations administratives et psychosociales. Alors, si on ajoute la lecture et la signature d'un contrat, les travailleurs sociaux n'auront plus le temps de faire un accompagnement individualisé de qualité et répondre de manière adéquate aux besoins et demandes spécifiques de chacun(e). Un président de CPAS parle même « d'usine à gaz administrative » :

« Le problème avec le PIIS, même si l'outil est pertinent dans un certain nombre de cas, nous sommes convaincus que trop de PIIS tue le PIIS. Sa généralisation risque d'en faire une usine à gaz administrative qui représente une charge non négligeable. Les assistants sociaux ont dit : ce n'est pas pertinent dans tous les cas, c'est une charge administrative importante. Il faut faire des premières notifications, des audiences ». (...) « Tout ce que l'assistant social doit déjà encoder pour que l'utilisateur reçoive son aide, c'est énorme et donc effectivement, peut-être que du coup le travail social a perdu en qualité, nettement. Alors si tu rajoutes des encodages à ça avec la signature d'un papier... ». (Un président de CPAS)

Selon les chercheurs de l'étude sur le PIIS, cette généralisation, loin de favoriser un accompagnement personnalisé, risque de « conduire à un traitement standardisé et

11 http://www.rtbef.be/auvio/detail_transversales?id=2177896

12 Louise Méhauwen, Jan Depauw, Abraham Franssen & Kristel Driessens, *Le Projet Individualisé d'Intégration Sociale. Recherche évaluative et prospective au sein des CPAS belges*, Recherche commanditée par le Ministère de l'Intégration Sociale, Karel de Grote Hogeschool et Université Saint-Louis, 2015, pp. 72-73.

bureaucratique. Certes, tous les usagers signeraient un “PIIS”, mais l’adéquation de ce PIIS à leurs besoins d’intégration sociale serait purement formelle »¹³.

« Et du coup, c’est vrai que cette nouvelle loi qui impose le contrat dans un délai assez court, ça nous fait craindre un peu que les gens soient orientés parfois un peu à la va vite et pas toujours de la manière la plus adéquate en fonction de leurs besoins et de leurs demandes »¹⁴. (Une travailleuse sociale d’un CPAS bruxellois).

Même un président de CPAS convaincu par le PIIS va dans ce sens :

« Donc on essaye d’avoir des PIIS les plus individualisés possibles en fonction du passé, du présent, du potentiel. Malgré tout, on ne peut pas faire un PIIS totalement à la carte. Moi j’aimerais ». (Un président de CPAS).

En outre, pour les chercheurs de l’étude sur le PIIS, la généralisation risquerait d’être « une porte ouverte à des pratiques arbitraires et discrétionnaires des CPAS envers les usagers, au gré des impulsions politiques locales »¹⁵. En effet, l’étude montre combien l’usage du PIIS varie selon les CPAS et selon les assistants sociaux : certains font du PIIS un outil d’accompagnement, alors que d’autres en font un moyen de pression sur l’usager. « Le risque d’une généralisation du PIIS est bien de réintroduire une appréciation locale et subjective du Droit à l’intégration sociale, renforçant encore davantage une iniquité dans les conditions d’octroi du maintien du RIS »¹⁶.

Les personnes analphabètes risquent donc d’être particulièrement défavorisées par ce système. Comment savoir dans quel jeu on joue, se défendre ou défendre ses droits si on ne les connaît pas ou peu, parce qu’on n’a pas accès à l’écrit ou parce qu’on ne parle pas le français ? Les risques d’abus sont d’autant plus importants pour les personnes en difficultés avec le français.

La question de la sanction

Les CPAS pourront sanctionner les bénéficiaires qui ne respecteraient pas les clauses de ce contrat. Certains le faisaient déjà avant la réforme, selon A. Franssen dans Alter Echos¹⁷, mais cela restait assez marginal et les sanctions étaient limitées dans le temps.

Que dit la loi exactement ? Elle précise que si le bénéficiaire ne respecte pas les conditions du contrat sans motif légitime, le CPAS peut décider de suspendre partiellement ou totalement le paiement du revenu d’intégration sociale pour une durée d’un mois maximum après avis du travailleur social ayant en charge le dossier (l’avis ne lie pas le CPAS) et après mise en demeure de la personne. Le CPAS est tenu d’entendre la personne si celle-ci le

13 Louise Méhauwen, Jan Depauw, Abraham Franssen & Kristel Driessens, *Le Projet Individualisé d’Intégration Sociale. Recherche évaluative et prospective au sein des CPAS belges*, Recherche commanditée par le Ministère de l’Intégration Sociale, Karel de Grote Hogeschool et Université Saint-Louis, 2015, p. 92.

14 http://www.rtf.be/auvio/detail_transversales?id=2177896

15 Ibid.

16 Op.cit., p. 93.

17 Martine Vandemeulebroucke, « PIIS pour tous : le scénario du pire ? », Alter Echos n°422, mai 2016, p. 7.

demande avant de prendre une décision de sanction et doit informer la personne de ce droit d'être entendue.

Précisons que le non-respect des obligations contenues dans le PIIS peut aussi mener à une adaptation de celui-ci. En cas de « récidive » dans un délai d'un an tout au plus, le paiement du revenu d'intégration peut être suspendu pour une période de trois mois au maximum. C'est donc au CPAS de juger si le motif que la personne avance pour justifier du non-respect de ses obligations est légitime. Qu'est-ce que les CPAS entendent par « motif légitime » ? L'un des présidents de CPAS nous répond : « *c'est une explication qui tient la route* ». Il n'y a pas de définition de ce qu'est un « motif légitime », ce qui laisse donc de nouveau à l'assistant social et au CPAS, au final, un grand pouvoir de décision.

Selon ATD Quart Monde, une telle sanction va totalement à l'encontre du premier article de la loi organique des CPAS du 8 juillet 1976 qui dit : « Toute personne a droit à l'aide sociale. Celle-ci a pour but de permettre à chacun de mener une vie conforme à la dignité humaine ». L'aide sociale devrait rester un droit sans obligation de contrepartie. Elle fait partie du système de solidarité de la protection sociale à laquelle a droit toute personne. Une travailleuse d'une association d'alphabétisation va dans le même sens :

« Et donc pour ça aussi, je suis fondamentalement contre puisque le PIIS vient complètement faire basculer toute la logique de l'aide sociale qui maintenant n'existe plus de manière inconditionnelle. Elle devient conditionnalisée par le biais de l'activation posée par le PIIS généralisé aujourd'hui à toute catégorie de bénéficiaires ». (Un opérateur ISP-Alpha).

En outre, depuis la loi de 2016, la sanction peut faire l'objet d'un « sursis » total ou partiel. Si une sanction assortie d'un sursis est décidée par le CPAS et si la condition liée au sursis n'est pas respectée pendant la période pour laquelle ce sursis a été accordé, la sanction est appliquée au plus tard le premier jour du sixième mois qui suit la décision du CPAS d'octroyer le sursis.

Un président de CPAS dénonce aussi cet outil qui devrait rester selon lui un outil d'accompagnement et non un « outil tranchant » : « *Donc en fait, c'est un peu comme si on donnait un couteau à un enfant. Il se met à se couper et à couper les autres avec, c'est de sa faute, ce n'est pas celui qui a donné le couteau. Alors, effectivement, les CPAS ne sont pas des enfants mais quand on donne un outil tranchant avec un vocable tel que « sursis », « sanction », il ne faut pas s'étonner qu'il y ait une interprétation qui se fasse, et dans le corps social et de la part des politiques des CPAS ».*

Les mots « sanction », « sursis » et « récidive » sont particulièrement interpellants car ils proviennent tous du monde de la justice. La logique d'action des politiques actuelles est donc de considérer les bénéficiaires comme « suspects » et de les « punir » s'ils ont « mal agi ».

La question du contenu des PIIS : les dérives possibles

Que vont mettre les CPAS dans les PIIS ? Quels seront les engagements des bénéficiaires ? Les CPAS sont en effet libres des contenus qu'ils mettent dans le PIIS. Là encore, les pratiques

peuvent changer d'un CPAS à l'autre. Le texte de loi ne dit rien non plus sur la manière dont les CPAS vont évaluer les démarches entreprises par les bénéficiaires.

« Maintenant, le problème c'est que le PIIS dans sa définition actuelle laisse libre champ aux dix-neuf CPAS bruxellois de l'adapter à leur propre sauce qui est évidemment une sauce aux couleurs politiques. Donc on aura dix-neuf couleurs très différentes et ça peut être le pire comme le meilleur ». (Une association d'alphabétisation).

A la lecture de certains PIIS que nous avons pu obtenir, certains termes risquent, nous semble-t-il, de porter potentiellement préjudices aux bénéficiaires. Prenons trois exemples de conditions prévues dans les PIIS portés à notre connaissance :

1) « Le bénéficiaire qui entame une formation professionnelle s'engage à : mettre tout en œuvre pour terminer avec succès la(les) formation(s) ci-après décrites : formation alpha continue... ». Qu'entend-on avec les termes « mettre tout en œuvre » ou « avec succès » ? Le CPAS attend-il du bénéficiaire qu'il « réussisse » sa formation ? Or, on sait que les formations d'alphabétisation ne remettent pas d'attestations de réussite et ne travaillent pas en ce sens. Cela peut avoir des répercussions fort négatives pour le bénéficiaire qui ne pourra pas prouver qu'il a « réussi » : sera-t-il pénalisé pour cela ?

2) Dans un autre PIIS, le bénéficiaire s'engage à s'inscrire à des cours de français ou de néerlandais à raison de seize heures par semaine. Pourquoi seize heures ? Qu'est-ce qui justifie ce nombre d'heures ? Rappelons qu'il n'y a pas à Bruxelles d'offre correspondant à seize heures par semaine. Au risque d'être sanctionné, l'apprenant devra-t-il courir d'une association à l'autre pour avoir un total de seize heures ? Avec neuf heures dans une association et sept heures dans une autre par exemple ? Un vrai parcours du combattant.

3) Le service d'accompagnement à la recherche d'emploi destiné spécifiquement aux analphabètes a reçu une personne avec un PIIS précisant qu'elle devait « envoyer quatre candidatures par semaine et en conserver les preuves ». Pourquoi quatre candidatures par semaine, alors qu'Actiris par exemple demande aux demandeurs d'emploi d'envoyer quatre candidatures par mois ? Le CPAS, dans ce cas, ne fait pas grand cas de la situation d'analphabétisme de la personne. Pire, elle rend cette condition intenable pour le bénéficiaire.

Dans l'étude commanditée par le SPP Intégration Sociale, les auteurs évoquent les abus potentiels dus à une relation problématique entre les bénéficiaires et les assistants sociaux : les conditions mises dans le PIIS pourraient donc être parfois inatteignables, « démesurées et inadaptées à leur situation »¹⁸.

La question du service communautaire

Une autre nouveauté de la réforme, c'est la possibilité d'amener le bénéficiaire à réaliser un service communautaire « volontaire » dans le cadre du PIIS. Comment ce service peut-il être

18 Louise Méhauwen, Jan Depauw, Abraham Franssen & Kristel Driessens, *Le Projet Individualisé d'Intégration Sociale. Recherche évaluative et prospective au sein des CPAS belges*, Recherche commanditée par le Ministère de l'Intégration Sociale, Karel de Grote Hogeschool et Université Saint-Louis, 2015, p. 91.

réellement volontaire s'il y a obligation de signer et menace de sanction ? Le caractère « volontaire » de la démarche est aussi questionnant quand l'on sait que le bénéficiaire, une fois engagé, ne pourra pas faire marche arrière. En outre, un service communautaire réalisé pourra être considéré comme une preuve de « disposition au travail ». Dans quelle mesure le refuser ne risque-t-il pas d'être considéré aux yeux du CPAS comme une « non-disposition » au travail et donc une bonne raison pour l'exclure ?¹⁹

La Plateforme Francophone du Volontariat (PFV)²⁰ a réagi quant à ce service communautaire, rappelant la loi du 3 juillet 2005, relative aux droits des volontaires qui stipule clairement que le volontariat est une activité « exercée sans rétribution, ni obligation ». « La loi prévoit donc que la relation entre un volontaire (ou bénévole) et une organisation ne fait pas l'objet d'un contrat et que l'acte est exercé sans aucune rémunération »²¹. La nature contractuelle et obligatoire du service communautaire dans le cadre du PIIS est donc incompatible avec un engagement libre.

Des arguments économiques sont également avancés pour remettre en question cette mesure. Comme d'autres, le RWLP²² questionne : « Comment ne pas penser que très rapidement des emplois publics, déjà actuellement fragilisés/réduits par la tournante des personnes en contrat d'emplois en Art.60, le seront encore plus à travers ces "services communautaires" qui ne couteront rien à l'employeur ? ». Selon le CVFE²³, cette mesure met en péril l'emploi rémunéré dans le secteur des services aux personnes et à la communauté, déjà sous financé.

Aussi, comme le dit l'ADAS²⁴, « la porte est grande ouverte vers du travail salarié non rémunéré, comme c'est le cas, par exemple pour les chômeurs allemands qui doivent travailler pour un euro de l'heure... ».

19 Tout Autre Chose : <https://www.toutautrechose.be/une-tout-autre-action-sociale/le-service-communautaire>

20 La Plateforme francophone du Volontariat (PFV) a pour objet de susciter, faciliter et encourager la pratique du volontariat telle que définie dans [sa charte](#). C'est une structure pluraliste composée autant d'associations fédératives que de petites et moyennes associations.

21 Lettre ouverte au Ministre W. Borsus : <http://www.levolontariat.be/lettre-ouverte-au-ministre-willy-borsus>, 19 octobre 2016.

22 Communiqué de presse de Réseau Wallon de Lutte contre la Pauvreté, « Non au Projet Individualisé d'Intégration Sociale », Namur – 23 mai 2016.

23 Position du CVFE, Collectif contre les Violences Familiales et l'Exclusion, « Service communautaire pour les bénéficiaires des CPAS : Elles et ils préfèrent un vrai travail ! », 2016.

<http://www.cvfe.be/actualites/2016/12/20/service-communautaire-beneficiaires-cpas-elles-ils-preferent-vrai-travail>.

24 Réactions de l'ADAS au projet du ministre Borsus d'imposer un PIIS à tout bénéficiaire du RIS, p. 1. http://www.rwlp.be/images/actionpolitique/En_R%C3%A9action/Tract_ADAS_PIIS_int.pdf

Conclusion

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 signé exactement. Elles sont en tout cas peu informées du contenu et n'ont pas accès à la complexité du langage juridique utilisé dans de tels documents. Nous pensons donc que ces dernières ne savent pas à quoi elles s'engagent dans le PIIS et risquent, plus que d'autres, d'être sanctionnées pour non-respect des clauses de leur contrat faute de l'avoir compris.

En outre, avec la généralisation du PIIS, et la surcharge administrative qu'elle va impliquer, les assistants sociaux, déjà débordés, n'auront sans doute pas la possibilité de mettre en place un accompagnement adapté aux besoins spécifiques des personnes analphabètes ou illettrées.

Plus encore que les personnes maîtrisant l'écrit, les personnes analphabètes vont être plus dépendantes du pouvoir discrétionnaire de l'assistant social. On l'a vu, certaines conditions fixées dans les PIIS peuvent être inatteignables et inadaptées à leur situation d'analphabétisme. Nos publics risquent donc d'être doublement défavorisés puisque comme ils ne comprennent pas ce à quoi ils s'engagent, ils ne peuvent pas aisément négocier – ou refuser – ces conditions avec l'assistant social.

Les mesures imposées par ce nouveau dispositif nous semblent donc discriminantes car elles se caractérisent par des exigences toujours plus lourdes en matière d'écrit, par des contrôles basés davantage sur la menace de la suspension des allocations que sur une démarche de soutien et d'accompagnement des bénéficiaires dans leurs projets de vie, d'emploi et de formation.

Tous les jours, nous voyons des personnes qui veulent s'en sortir, qui veulent trouver un emploi et qui veulent se former. Or, le PIIS, comme les autres mesures des politiques d'activation, sous-entend que les personnes ne font pas assez d'efforts pour s'insérer et pour bénéficier du RIS. Nous estimons que cette idéologie méritocratique ne résout pas le problème de l'analphabétisme qui trouve sa source dans des causes structurelles et non individuelles. Au contraire, elle culpabilise et exclut davantage les publics les plus précaires.

Ne pas prendre en compte la problématique de l'analphabétisme n'est pas seulement porter atteinte aux personnes concernées mais hypothèque aussi nos sociétés démocratiques en renforçant les exclusions envers une partie de leurs citoyens.