Propositions pour la refonte du PIIS

Élaboration de la circulaire du ministre Lalieux

18.05.2022

# Points de départ

1. SAAMO, avec la Plateforme PIIS, est en faveur de la suppression de la PIIS. L'argumentation à ce sujet peut être lue dans un article d'opinion ([**Le PIIS ne marche pas, supprimez-le et consacrez du temps à un accompagnement de qualité | RTBF**](https://www.rtbf.be/article/integration-sociale-le-piis-ne-marche-pas-supprimez-le-et-consacrez-du-temps-a-un-accompagnement-de-qualite-10893437)**),** que nous avons écrit à l'occasion de la publication des résultats de l'étude d'évaluation du PIIS, réalisée par le bureau de recherche Tempera. C'est une balise vers laquelle nous nous dirigeons pas à pas. Dans ce cadre, nous aimerions inciter la ministre Lalieux à élaborer une lettre circulaire interprétative, dans laquelle la ministre pourrait clarifier sa vision et son interprétation dans le cadre juridique actuel concernant le PIIS.

Dans les propositions d'amélioration ci-dessous, nous partons d'un certain nombre de prémisses

* + 1. La génération de gains de temps pour les travailleurs sociaux est primordiale. Nous nous efforçons de simplifier au maximum l'administration et d'éliminer les mécanismes de contrôle inutiles. Ceci, en fonction d'un accompagnement sur mesure plus qualitatif des bénéficiaires.
    2. Il est primordial de créer un espace mental plus important parmi les ayants-droits, afin que les orientations mises en place apportent des améliorations durables.
    3. Nous établissons la norme pour un accompagnement qui soit pleinement compris par les ayants-droits et sur lequel ils ont un contrôle.
    4. Elle privilégie le principe de la confiance par rapport au contrôle, tant à l'égard des travailleurs sociaux que des ayants-droits.

Toutes les propositions d'amélioration ci-dessous ont été rédigées en tenant compte de ces principes.

Ce mémo est accompagné d'un organigramme dans lequel les propositions d'amélioration ont été intégrées de manière schématique.

# Suggestions d'amélioration pour la demande de revenu d'intégration

Définition du problème :

La charge administrative dans la période limitée d'un mois lors de la demande de revenu d'intégration est très élevée, tant pour les travailleurs sociaux que pour les bénéficiaires. Le résultat est que trop de demandes, parce qu'elles sont incomplètes, ne sont pas traitées à temps et sont arrêtées. En même temps, elle permet d'éviter que trop de bénéficiaires n'entament une demande en partant du principe qu'ils ne seront pas en mesure d'effectuer les démarches administratives nécessaires.

* La condition légale de la volonté de travailler implique une évaluation subjective par l'assistant social. Cela nécessite plus de temps que les 30 jours entre la demande et la décision du Conseil. Par conséquent, nous proposons de reporter la condition d'aptitude au travail (sauf si des raisons de santé ou d'équité ne permettent pas de travailler) à un moment ultérieur du processus de conseil. De cette manière, le travailleur social a une meilleure idée des possibilités et des seuils à franchir chez le bénéficiaire.
* Lorsqu'une personne reçoit un revenu d'intégration et que, en raison d'un déménagement dans une autre commune, elle introduit une nouvelle demande dans son nouveau lieu de résidence, l'allocation ne doit pas être remise en question, sauf si la situation résidentielle et familiale du bénéficiaire change. L'automatisation du transfert des fichiers est une mesure qui permet de gagner du temps.
* Les résultats intermédiaires de l'étude "avis automatique sur le revenu d'intégration" de Marjolijn De Wilde et Wim Van Lancker montrent que l'on peut gagner beaucoup de temps en générant un avis automatique de la Banque-Carrefour et du Registre national pour la vérification des conditions légales d'application d'un revenu d'intégration. Un avis automatique élimine également beaucoup de stress pour le demandeur. En outre, nous y voyons également un levier pour réduire considérablement le problème du non-recours en charge d'un revenu d'intégration.
  + L'épuisement des droits à une prestation ou allocation autre que l'allocation de subsistance est une condition pour bénéficier de l'allocation de subsistance. Cet épuisement des droits peut être une demande d'allocation de chômage ou de maladie, une ARR ou une pension alimentaire. Cette enquête doit également être terminée dans les 30 jours. Les recherches menées par la KULeuven (Marjolijn De Wilde et Wim van Lancker) sur 240 dossiers de demandes de revenu d'intégration montrent que de nombreux CPAS complètent cette "preuve d'épuisement des droits" de manière relativement standard en demandant "une attestation de demande d'allocations de chômage" et/ou une attestation de non droit à un certain nombre d'allocations. En raison de l'importance de cette condition, un certain nombre de travailleurs sociaux la demandent également dans les dossiers où il ne peut certainement pas y avoir de droit à (une des) prestations, par exemple parce que le citoyen n'a pas travaillé depuis longtemps. Cela signifie que les citoyens en situation de vulnérabilité sont invités à fournir des documents qui ne sont pas en proportion raisonnable avec la décision à prendre.

L'étude de la KULeuven a montré que dans aucun des dossiers dans lesquels la preuve de l'épuisement des droits était demandée (40% du nombre total de dossiers), cette information n'a eu d'impact sur la proposition d'octroi du revenu d'intégration. Il est vrai, cependant, que dans de nombreux dossiers l'attribution est reportée parce que la preuve demandée n'est pas présentée. Une décision prend maintenant 32 jours en moyenne après le premier contact entre le client et le CPAS. C'est trop long pour un client qui se trouve dans des circonstances difficiles, et qui sait que l'épuisement des droits compromet rarement le droit réel au revenu d'intégration.

Nous proposons donc de continuer à enquêter de manière personnalisée sur l'épuisement des droits après l'octroi d'un revenu d'intégration et de baser la demande de revenu d'intégration sur les informations disponibles auprès de la Banque-Carrefour et du Registre national.

# Suggestions d'amélioration du format/de l’élaboration d'un PIIS

Définition du problème :

La contractualisation du revenu d'intégration individualise les problèmes sociaux. Après la signature, le PIIS a la valeur juridique d'un contrat. Néanmoins, la pratique montre que les ayants-droits ne comprennent souvent pas ce qu'est le PIIS et son contenu. Dans la pratique, la contractualisation de l'aide sociale accroît la vulnérabilité de la position juridique du bénéficiaire : il n'a pas le libre choix de signer ou non, puisque ne pas signer signifie qu'il ne peut recevoir de revenu d'intégration.

* Une division entre les conditions légales pour recevoir un revenu d'intégration et une aide sur mesure offre une solution au problème susmentionné. Nous proposons d'élaborer un PIIS général sur la base des conditions légales. Dans un tel PIIS général, les deux parties s'engagent à ce que les conditions légales d'octroi d'un PIIS soient remplies.
* Une orientation sur mesure, élaborée avec la participation active des bénéficiaires, est une nécessité pour parvenir à des résultats durables. Pour autant que cette approche soit adoptée, les personnes en situation de pauvreté vivent l'orientation comme positive (N Schroyen, BAPN). La formulation d'une telle orientation relève en tout cas de la tâche du CPAS, également indépendant du PIIS. Il met l'accent sur la tâche essentielle des travailleurs sociaux.

Définition du problème :

Le multilinguisme des demandeurs ayant une connaissance limitée du néerlandais/français crée une barrière linguistique avec les travailleurs sociaux. En conséquence, les ayants-droits ne comprennent pas suffisamment dans quoi ils s'engagent. Dans de nombreux CPAS, il est prévu que les bénéficiaires fournissent eux-mêmes un interprète. Faire venir des amis ou des membres de la famille pour discuter du démarrage d'un contrat PIIS entraîne une très grande intrusion dans la sphère privée du demandeur. En outre, il n'est pas possible pour les bénéficiaires de demander eux-mêmes un interprète social. Cela ne peut se faire que par l'intermédiaire d'un organisme officiel.

Le langage utilisé et la présentation d'un PIIS ne sont pas non plus suffisamment compréhensibles pour un locuteur natif (de français ou de néerlandais).

* L'utilisation d'un langage simple et d'une aide à la traduction devrait être la norme, tant à l'oral qu'à l'écrit. La responsabilité de la compréhensibilité du service incombe au travailleur social. Créez un groupe de bénéficiaires du CPAS pour rédiger et évaluer ce langage clair.
* Investir radicalement dans l'intelligibilité des documents que les ayants-droits reçoivent. L'utilisation d'un langage clair et simple doit être la norme, tant à l'écrit qu'à l'oral. Le principe de courtoisie de la législation linguistique permet - également dans les institutions gouvernementales - une traduction orale s'il est clair qu'un message ne serait pas compris autrement. La formation et l'utilisation d'autres supports linguistiques - par exemple, l'utilisation d'applications de traduction, le téléphone d'interprétation et le recours à des interprètes sociaux - sont également des applications essentielles pour accroître la compréhensibilité. Elle nécessite un investissement dans la formation des travailleurs sociaux et des budgets pour le déploiement d'interprètes. En outre, l'essai auprès d'un groupe de bénéficiaires du CPAS constitue une valeur ajoutée particulière pour rédiger et évaluer ce langage clair.

Définition du problème :

Pour pouvoir penser au développement personnel, vous avez besoin d'une largeur de bande passante mentale. Lorsque les personnes se tournent vers le CPAS pour obtenir un soutien, elles sont souvent en mode de survie. Afin de créer un espace mental pour une trajectoire indviduelle, vos besoins fondamentaux doivent être satisfaits. La perception d'un revenu d'intégration dépend désormais de la signature du PIIS. Le résultat est que la grande majorité des bénéficiaires ne savent pas ce qu'ils signent. En conséquence, le PIIS n'est pas suffisamment adapté aux bénéficiaires et n'est pas efficacement lié aux objectifs de développement personnel.

* Faire dépendre le moment de l'élaboration d'une aide sur mesure du moment où les besoins fondamentaux sont satisfaits dans la situation de l'ayant droit. L'instauration d'un revenu de subsistance pour des raisons d'équité peut constituer une mesure transitoire à cet égard.
* L'élaboration d'une trajectoire personnelle doit pouvoir se faire sous la direction de l'ayant droit afin d'avoir le maximum de chances de succès. Les objectifs imposés ne créent pas de résultats durables.
* Les travailleurs sociaux doivent être formés à la reconnaissance et à la prise en compte de la vulnérabilité psychologique des ayants-droits, et il doit y avoir une ligne directe vers les services et organisations de soutien qui sont plus spécialisés dans la mise en place de programmes avec ce groupe cible. Les études sur les expériences négatives de l'enfance (depuis 1998) ont montré dans une étude longitudinale le lien entre le stress traumatique à long terme dans l'enfance et la vulnérabilité psychologique à l'âge adulte. Dans le cadre de la recherche sociale et du conseil, il est important que les travailleurs sociaux repèrent ces signes et adaptent leur conseil en conséquence. Nous soutenons que la vulnérabilité psychologique devrait être incluse parmi les motifs d'équité lors de la demande d'un revenu d’intégration.

# Suggestions pour améliorer l'orientation par les MW

Définition du problème :

Une charge de travail et de dossiers excessive signifie qu'il reste peu de temps pour fournir une aide et des services efficaces. Le résultat est que le PIIS devient une charge administrative et menace de devenir un instrument de contrôle au lieu d'un service de soutien personnel.

* Les trois moments d'évaluation formelle prévus sur une base annuelle dépassent la norme. Le suivi d'une trajectoire se fait de préférence à la demande des bénéficiaires ou du travailleur social. Il s'agit de la méthode de travail la plus efficace et la plus utile. Nous plaidons pour des moments de contact physique.
* Une relation de confiance entre les bénéficiaires et les travailleurs sociaux est l'une des clés des effets durables du processus mis en place. Cette relation est mise à mal si l'on adopte une mentalité d'immobilisme et de menace de sanctions (comme décrit ci-dessus : "contrôler" au lieu de guider). Une attitude participative de base et une communication sincère et claire, dans laquelle le titulaire des droits est reconnu comme un partenaire égal, contribuent à une relation de confiance et doivent être au cœur de l'assistance fournie. La participation selon les principes démocratiques est également possible avec les personnes ayant besoin d'un soutien financier et conduit à une aide durable. (Le PIIS. Trop d'exclusion, trop peu d'orientation (2021) : N Schroyen, BAPN). Le déploiement d'experts en matière d'expérience et/ou le retour d'information d'un groupe de clients peuvent également apporter une valeur ajoutée particulière à cet égard.
* Le soutien doit tenir compte du fait que la voie de l'intégration sociale n'est pas un processus linéaire. Des moments de découragement et de rechute, des changements dans la situation personnelle, peuvent ralentir ce travail d'orientation. Il est donc important que le suivi de l'orientation soit indépendant du droit au revenu d'intégration et qu'un délai suffisant soit pris en compte pour les périodes d'orientation plus intensives. Un temps d'arrêt peut être nécessaire pour revenir au démarrage et se concentrer à nouveau sur la garantie des besoins fondamentaux des bénéficiaires avant de reprendre le processus d'orientation. (Le PIIS. Trop d'exclusion, trop peu d'orientation (2021) : N Schroyen, BAPN).

# Suggestions d'amélioration lorsque l'orientation risque de s'enliser

Définition du problème :

Pour les personnes qui n'ont droit à l'intégration sociale que sous la forme d'un revenu d'intégration, il faut absolument éviter que ce dernier filet de sécurité puisse être suspendu ou pénalisé. Cette forme de sanction financière dans le cadre du PIIS ne garantit pas l'autonomisation et n'a pas d'effet positif avéré. Elle a l'effet inverse, comme l'accumulation de dettes, le sans-abrisme, le stress extrême, l'augmentation de la pauvreté des enfants dans les familles.

Bien qu'une suspension ou une suppression ne puisse légalement être liée qu'aux conditions légales, il existe une pratique découlant de l'utilisation de l'actuel PIIS qui augmente cette marge. Le non-respect des objectifs est interprété comme le non-respect de la condition de volonté de travailler, ce qui entraîne des sanctions.

* Une définition de la condition de la volonté de travailler est nécessaire. La marge discrétionnaire à remplir dans cette condition entraîne une trop grande variation dans l'interprétation des travailleurs sociaux et des conseils du CPAS. Néanmoins, nous voudrions plaider pour une interprétation large du concept et sa prise en compte de la faisabilité dans la trajectoire des bénéficiaires. Une fois de plus, la place de l'accompagnement personnalisé par le travailleur social est ici cruciale.
* Lorsque l'orientation est bloquée, un suivi plus intensif est nécessaire. C'est au travailleur social de chercher d'autres méthodes de conseil pour redresser la situation : travail de proximité, entretiens de médiation, soutien par un troisième organisme/service de conseil avec plus d'espace et de temps pour des trajectoires sur mesure, ... L'intervention peut également donner aux travailleurs sociaux plus d'outils pour débloquer le conseil.
* Dans cette situation, nous préconisons la rédaction d'un PIIS spécifique, dans lequel le respect des conditions légales est affiné en accords clairs et gérables. Il est important ici que les travailleurs sociaux attirent l'attention de l'ayant droit sur le délai légal de réflexion de 5 jours avant d'accepter les arrangements proposés.
* Lorsque des sanctions financières sont appliquées en raison du non-respect des conditions légales, il est important que le travailleur social définisse les conséquences d'une telle décision. Nous proposons donc d'ajouter une section à l'avis écrit que les travailleurs sociaux soumettent au Conseil en cas de suspension et de suppression du revenu d'intégration, dans laquelle l'impact de la décision sur les conditions de vie du bénéficiaire est mentionné. Le fait de nommer l'impact met en évidence la personne qui se cache derrière le dossier, tant pour les travailleurs sociaux que pour les membres du Conseil.

Définition du problème :

Un bénéficiaire qui souhaite contester une décision du Conseil CPAS devant le tribunal du travail est seul.

Pour les personnes en situation de pauvreté, l'accès à la justice est un parcours d'obstacles tant au niveau individuel, qu'au niveau des organisations et des services et au niveau de la législation. (Pauvreté et justice en Belgique (2022) : S. Gibens, C. Renard et JM. Dubois)

* Lorsque des sanctions sont imposées pour non-respect des conditions légales, le bénéficiaire doit être informé dans un langage clair des éventuelles mesures supplémentaires à prendre. La décision écrite du Conseil doit tout d'abord être rédigée dans un langage clair et simple et doit également comporter une section contenant des informations sur la manière de faire appel de la décision. Il doit également indiquer clairement quand et comment la personne concernée peut introduire une nouvelle demande d'allocation d'insertion en cas de retrait.
* Il est nécessaire de disposer d'un service juridique de première ligne où un soutien physique peut être offert pour les appels contre les décisions du Conseil. Elle abaisse le seuil à partir duquel les gens peuvent accéder à leurs droits.
* Les acteurs judiciaires doivent être sensibilisés et éduqués au problème de la pauvreté et de la précarité. Il convient également d'aborder clairement ce que nous appelons "l'intérieur de la pauvreté", la perception et les effets sur le bien-être mental des personnes en situation de pauvreté. Les organisations de lutte contre la pauvreté sont à cet égard un partenaire privilégié.

Référence de la source

* Pauvreté et justice en Belgique (2022) : S. Gibens, C. Renard et JM. Dubois ; [Livre Pauvreté et Justice\_Web\_DEF\_NL.pdf (belgium.be)](https://justitie.belgium.be/sites/default/files/Boek%20Armoede%20en%20Justitie_Web_DEF_NL.pdf)
* Le PIIS. Trop d'exclusion, trop peu d'orientation (2021) : N Schroyen, BAPN ; [bpn-001-20-report-gpmiv3-1.pdf (bapn.be)](https://bapn.be/storage/app/media/bpn-001-20-rapport-gpmiv3-1.pdf)
* Le mémorandum a été rédigé à partir de discussions avec les titulaires de droits dans le cadre du projet de travail communautaire Baskuul à SAAMO Bruxelles, Belangenbond à SAAMO Anvers et à SAAMO Gand.
* Le mémorandum a été élaboré avec la participation de De Link vzw et de SAM vzw.

|  |  |
| --- | --- |
| Griet Vielfont  Coordinateur de projet  **E** griet.vielfont@saamo.be  **M** 0473 86 19 97 | SAAMO Anvers  Belangenbond  Gasstraat 12-14  2060 Anvers  www.saamo.be/antwerpen |