

Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale

Contribution à l'évaluation de la loi concernant le droit à l'intégration sociale

Note remise au Ministre de l'intégration sociale

septembre 2004



CONTRIBUTION A L'EVALUATION DE LA LOI CONCERNANT LE DROIT A L'INTEGRATION SOCIALE

réalisée par le groupe de concertation relatif au droit à l'aide sociale animé par le Service
de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale

Ce rapport est consultable sur le site du Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale :
<http://www.luttepauvrete.be>

Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale
Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme
Rue Royale 138 – 1000 Bruxelles
Tél : 02/212 31 66 ou 02/212 31 73
Fax : 02/212 30 30
e-mail : luttepauvrete@cntr.be

Le groupe de concertation qui se réunit depuis deux ans sous les auspices du Service, s'est mué en groupe de pilotage le temps de l'évaluation. C'est dans ce groupe que se sont discutées toutes les options fondamentales de l'évaluation.

Il est composé:

de représentants d'associations:

ATD Quart Monde
Beweging van mensen met lage inkomen en kinderen
Comité des citoyens sans emploi (Ixelles)
Luttes Solidarités Travail

de représentants des trois fédérations régionales de CPAS:

Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten (VVSG)
Union des Villes et Communes de Wallonie (UVCW)
Association de la Ville et des Communes de la Région de Bruxelles-Capitale (AVCB)

de représentants des trois fédérations régionales d'assistants sociaux de CPAS:

Fédération wallonne des assistants sociaux de CPAS (Féwasc)
Federatie van Vlaamse OCMW- maatschappelijk werkers
Groupe de travail des assistants sociaux des CPAS bruxellois

de représentants d'organisations syndicales:

Confédération des syndicats chrétiens (CSC)
Fédération générale des travailleurs de Belgique (FGTB)

de représentants des offices régionaux de l'emploi:

Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding (VDAB)
Le Forem
Office Régional Bruxellois de l'emploi (ORBEm)

d'un représentant de l'Union nationale des mutualités socialistes;

d'un représentant de l'Observatoire de la santé et du social, Région de Bruxelles-Capitale.

Le Service souhaite remercier :

les ayants droit et les travailleurs sociaux qui ont participé aux entretiens individuels et collectifs;

Jean-Pierre Pourtois et Huguette Desmet (Université Mons-Hainaut) et Koen Hermans (KULeuven) pour leurs conseils sur le plan méthodologique;

Myriam Bodart, Marie-Paule Dellisse et Martine Van Ruymbeke (Centre Droits fondamentaux et lien social/FUNDP) pour leur lecture juridique.

Table des matières

| | |
|--|-----------|
| I. Introduction | 6 |
| 1. Le cadre de la démarche d'évaluation | 6 |
| 1.1. L'angle d'approche..... | 6 |
| 1.2. L'objet d'évaluation | 7 |
| 1.3. Les limites de la démarche | 8 |
| 2. La méthodologie | 9 |
| 2.1. Le groupe de pilotage | 9 |
| 2.2. Une évaluation qualitative | 9 |
| 2.3. La population concernée par la recherche et l'échantillon..... | 10 |
| 2.4. La méthode des interviews | 11 |
| 2.5. Le traitement et l'analyse des données | 13 |
| 2.6. Le suivi de l'évaluation | 13 |
| 2.7. Une méthode partiellement appliquée | 14 |
| II. L'analyse des entretiens..... | 15 |
| 1. L'accès au CPAS et l'accueil..... | 15 |
| 1.1. L'accès | 15 |
| 1.2. La connaissance de l'existence du CPAS et de ses missions | 16 |
| 1.2.1. Les obstacles pratiques et administratifs | 16 |
| 1.2.2. Les obstacles d'ordre subjectif | 17 |
| 1.2.3. L'accès des personnes sans abri | 17 |
| 1.2.4. Les conséquences des obstacles à l'accès | 18 |
| 1.3. L'accueil | 18 |
| 1.3.1. L'organisation de l'accueil | 19 |
| 1.3.2. Le cadre de l'accueil | 20 |
| 1.3.3. Les aspects relationnels de l'accueil..... | 21 |
| 2. L'information..... | 23 |
| 2.1. L'information sur la loi | 23 |
| 2.2. La complexité de la loi | 24 |
| 2.3. L'information des travailleurs sociaux | 25 |
| 2.4. Les outils et les techniques pour diffuser l'information..... | 26 |
| 2.5. L'importance de la relation entre les ayants droit et les travailleurs sociaux..... | 27 |
| 3. De la demande à la décision | 29 |
| 3.1. L'expression de la demande et sa formulation | 29 |
| 3.2. L'enregistrement de la demande (y compris l'accusé de réception) | 32 |
| 3.3. L'enquête sociale..... | 34 |
| 3.4. Le droit d'audition | 38 |
| 3.5. La décision..... | 39 |
| 4. Le parcours de l'ayant droit après la décision | 40 |
| 4.1. A qui propose-t-on un projet individualisé ou un emploi ?..... | 41 |
| 4.1.1. Le projet individualisé | 41 |
| 4.1.2. L'emploi | 42 |
| 4.2. Le projet individualisé d'intégration sociale..... | 42 |
| 4.2.1. Un projet, un contrat, un stage ... ou autre chose encore ? | 42 |

| | | |
|--------|--|----|
| 4.2.2. | La connaissance du contenu du PIIS et des procédures en la matière..... | 43 |
| 4.2.3. | Difficile à comprendre et ... à expliquer ?..... | 44 |
| 4.2.4. | Comment le PIIS est-il perçu sur le terrain ?..... | 45 |
| 4.3. | La mise à l'emploi par le biais du CPAS..... | 50 |
| 4.3.1. | Quel emploi ?..... | 50 |
| 4.3.2. | L'article 60 § 7..... | 50 |
| 4.3.3. | Perspectives..... | 50 |
| 4.3.4. | Les possibilités de mise à l'emploi..... | 52 |
| 4.3.5. | Stimuli financiers..... | 52 |
| 4.3.6. | Le contrat de stage et de formation..... | 53 |
| 4.4. | Les ayants droit qui ne bénéficient ni d'un projet individualisé ni d'un emploi...54 | |
| 4.4.1. | Les outils d'insertion n'ont pas été proposés..... | 54 |
| 4.4.2. | La perception et les attentes..... | 54 |
| 4.5. | Les négociations entre l'ayant droit et l'assistant social..... | 55 |
| 4.5.1. | Qui prend l'initiative ?..... | 55 |
| 4.5.2. | Comment la négociation se déroule-t-elle ?..... | 56 |
| 4.5.3. | Le degré de satisfaction..... | 58 |
| 4.6. | Le suivi..... | 59 |
| 4.6.1. | Par qui est-il effectué ?..... | 59 |
| 4.6.2. | D'un simple contact à une évaluation formelle..... | 60 |
| 4.6.3. | Le degré de satisfaction..... | 62 |
| 4.7. | Le contrôle et les sanctions..... | 63 |
| 4.7.1. | Le contrôle..... | 63 |
| 4.7.2. | Les sanctions..... | 64 |
| 5. | Les conditions de la mise en œuvre du droit à l'intégration sociale..... | 65 |
| 5.1. | La charge de travail..... | 65 |
| 5.2. | La nature du travail social..... | 66 |
| 5.3. | Les conséquences sur l'application de la loi et les ayants droit..... | 67 |

III. Conclusion 68

| | | |
|----|--|----|
| 1. | Propositions issues de constats clairs..... | 68 |
| 2. | Propositions de recherches et de concertations..... | 69 |
| 3. | Rappel des propositions du deuxième rapport bisannuel..... | 70 |

IV. Bibliographie 73

Annexes

- I. La sélection des répondants
- II. Les profils des répondants
- III. Le guide d'entretien des ayants droit
- IV. Le guide d'entretien des assistants sociaux
- V. Les interviews de groupe
- VI. Le code de déontologie des assistants sociaux

I. Introduction

La concertation organisée par le Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale à la demande du Ministre de l'intégration sociale sur le projet de loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale a révélé la demande pressante de procéder à l'évaluation de la loi instituant un minimum de moyens d'existence et plus généralement de la législation s'appliquant au CPAS et régissant son action. Pour répondre à cette attente, le Service a initié la mise en place d'un groupe de concertation rassemblant différents acteurs intéressés. On y retrouve donc des représentants d'associations de lutte contre la pauvreté, mais aussi les Unions des villes et des communes, les fédérations régionales ou groupes de travail régionaux de travailleurs sociaux de CPAS, les Offices régionaux de l'emploi, des syndicats, des mutuelles et l'Observatoire de la Santé et du Social de Bruxelles.¹

Ce groupe de concertation se réunit depuis plus de deux ans déjà. Après avoir choisi, dans un premier temps, de concentrer sa réflexion sur le service social de base du CPAS², il a souhaité apporter une contribution à l'évaluation de la loi.

Le Ministre de l'intégration sociale de l'époque a invité le Service à poursuivre et accélérer son travail de concertation et à lui transmettre ses réflexions, de manière à enrichir le volet qualitatif de l'évaluation de la loi à l'aide d'une démarche participative.

1. Le cadre de la démarche d'évaluation

1.1. L'angle d'approche

Dans le chapitre consacré au droit à l'aide sociale du Rapport bisannuel 2003, le Service rappelle l'importance « d'associer dans la démarche tous les acteurs qui sont parties prenantes, y compris les bénéficiaires, dont le rôle primordial dans l'élaboration, la réalisation et l'évaluation des politiques publiques est reconnu depuis le Rapport Général sur la Pauvreté » (Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, 2003: p. 48). L'accord de coopération relatif à la continuité de la politique en matière de pauvreté instituant le Service mentionne explicitement l'importance de la participation de ces acteurs à l'élaboration, la mise en œuvre et l'évaluation de la politique (art. 1 et suivants)³.

¹ Une brève description des travaux du groupe peut être consultée sur le site Internet du Service: www.luttepauvreté.be.

² Cette réflexion a fait l'objet d'un chapitre dans le deuxième rapport bisannuel du Service. Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2003).

³ Accord de coopération entre l'Etat fédéral, les Communautés et les Régions relatif à la continuité de la politique en matière de pauvreté, M.B. du 16/12/98 et du 10/07/99.

Le Service a retenu la définition de l'évaluation proposée par la « Société wallonne de l'évaluation et de la prospective »⁴.

« L'évaluation consiste en l'analyse – en termes de pertinence, d'efficacité, d'efficience, de cohérence, de durabilité et de viabilité – des politiques, des programmes, des projets ou des fonctions, menée en vue d'améliorer la qualité des décisions, de mieux affecter les ressources et de rendre compte au citoyen. Toute évaluation nécessite la collaboration et le dialogue de ses principaux participants, à savoir les mandataires, les évaluateurs, les bénéficiaires des politiques, programmes, projets ou fonctions, ainsi que les parties prenantes, c'est-à-dire les particuliers ou les organismes qui s'intéressent à la politique ou au programme évalué ainsi qu'aux résultats de l'évaluation.

Ainsi comprise, l'évaluation ne peut être qu'une démarche d'appropriation par les acteurs eux-mêmes de la réflexion sur les pratiques et les résultats de la matière évaluée. Les indicateurs comme les analyses doivent être validés à chaque étape et l'évaluation doit permettre l'expression permanente. Ce qui doit caractériser l'évaluateur par rapport aux actions ou aux fonctions évaluées, c'est la modestie de sa démarche et non un rapport conflictuel avec ses interlocuteurs, qui débouchera toujours sur un échec de l'évaluation. »

La méthode de travail du groupe de concertation va dans ce sens. Comme la réflexion initiale sur le service social de base, la construction de la démarche d'évaluation est le fruit d'une réflexion commune qui a permis à chaque participant de développer son point de vue et de le confronter à celui des autres. La réappropriation et la validation du projet d'évaluation par l'ensemble des participants sont des caractéristiques essentielles de la démarche.

1.2. L'objet d'évaluation

L'évaluation que nous avons élaborée dépasse parfois les limites strictes de l'application de la loi pour plusieurs raisons. Premièrement, comme nous venons de le souligner, dans la réalité de sa mise en œuvre, le droit à l'intégration sociale suppose aussi l'application d'autres législations de l'aide sociale, notamment la loi organique des CPAS. Deuxièmement, ce travail d'évaluation est un prolongement de la réflexion sur le service social de base, déjà élaborée dans le groupe de concertation, dont le fil rouge était le parcours du demandeur. Avaient alors été successivement examinés : l'accès au CPAS, l'accueil par le CPAS, le traitement de la demande d'aide et envisagés comme thèmes transversaux, la diffusion de l'information et l'accompagnement. C'est à partir de ces mêmes questions que l'évaluation de la loi a été construite.

En choisissant comme fil rouge de la réflexion le parcours du demandeur, l'objet de l'évaluation s'est attaché in fine à déceler les déterminants de la relation d'aide sociale qui se construit entre ayants droit et travailleurs sociaux.

⁴ Société wallonne de l'évaluation et de la prospective (2000) Charte fondatrice.

Que peut-on alors attendre de l'évaluation telle que nous la posons ?

- Une évaluation provisoire et partielle :
 - de la manière dont la loi est perçue et appliquée par les travailleurs sociaux ;
 - de la manière dont la loi et son application sont perçues par les ayants droit.
- Une identification de signaux appelant un examen approfondi :
 - sur le plan de la législation;
 - sur le plan de sa mise en œuvre.
- Une évaluation plus détaillée pour une série de dispositions, comme celles qui concernent la réception de la demande d'aide ou la diffusion de l'information concernant la loi à propos desquelles il semble raisonnable de penser que l'application de la loi a pu déployer pleinement ses effets.

1.3. Les limites de la démarche

La première limite est liée à la complexité institutionnelle dans laquelle la loi s'inscrit. Elle régit les conditions d'octroi du droit à l'intégration sociale, compétence fédérale, tandis que sa mise en œuvre est confiée au niveau communal aux Centres publics d'action sociale. Des pans entiers de la loi (par exemple, la question de la mise à l'emploi) sont directement influencés par cette mise en œuvre, qui dépend elle-même de politiques menées au niveau régional (compétences en matière de politique de l'emploi et d'aide sociale) ainsi que des politiques déployées au niveau des communes. Dès lors, s'il semble possible d'établir certains constats, il apparaît beaucoup plus difficile d'en saisir précisément les causes et, a fortiori, de les généraliser. Chaque commune présente une situation particulière, déterminée à la fois par les législations fédérales et régionales et par les politiques communales.

La deuxième limite est liée à l'absence d'évaluations approfondies de la loi instaurant le droit au minimum de moyens d'existence menées avec la participation des acteurs concernés. De ce fait, il est difficile d'établir des comparaisons avec des situations antérieures à l'entrée en vigueur de la nouvelle loi.

La troisième limite concerne l'application encore récente de la législation considérée. Il est sans doute trop tôt pour mesurer pleinement ses effets dans certains domaines, comme par exemple celui de la mise à l'emploi, et d'en tirer une appréciation globale. L'évaluation de l'impact de la loi représente un travail de grande envergure, comprenant entre autres une étude longitudinale qui dégagerait les résultats à long terme de l'application du droit à l'intégration sociale.

2. La méthodologie

Le groupe de concertation a choisi de procéder à une évaluation qualitative de la loi par le biais d'interviews de bénéficiaires du droit à l'intégration sociale et de travailleurs sociaux de CPAS. Tandis que les premiers peuvent nous livrer leur expérience personnelle sur chacun des thèmes considérés, les deuxièmes peuvent nous éclairer sur leur pratique et la manière dont elle se construit.

2.1. Le groupe de pilotage

C'est à partir de la réflexion menée par le groupe de concertation se réunissant sous les auspices du Service que s'est construit le projet d'évaluation. Le groupe de concertation, mué en groupe de pilotage de la recherche, a donc joué un rôle prépondérant dans l'élaboration et le suivi du projet.

Entre janvier et août 2004, les huit rencontres ont été consacrées au projet d'évaluation de la loi.

Le groupe de pilotage a d'abord déterminé le cadre de l'évaluation : choix des thèmes abordés et de la méthodologie. Plusieurs réunions ont ensuite été consacrées à l'élaboration des guides d'entretien et à l'analyse des données recueillies.

2.2. Une évaluation qualitative

Pour mener à bien l'évaluation de la loi, c'est une approche qualitative qui a été retenue, plus précisément une enquête par interview.

Primo, la méthode de l'interview permet la systématisation du recueil des informations tout en offrant l'avantage de pouvoir utiliser des questions ouvertes qui laissent une large place à l'expression de l'expérience personnelle, des besoins, des demandes et des propositions des personnes interrogées. De cette manière, des éléments qui n'avaient pas été recherchés mais sont néanmoins pertinents peuvent aussi apparaître.

Secundo, des méthodes de type qualitatif sont aussi utilisées pour interroger des personnes socialement défavorisées afin de leur « donner une voix ». Dans ce sens, cette approche correspond donc bien à la mission du Service.

Tertio, l'évaluation qualitative vise surtout l'approfondissement : elle s'efforce de décrire certains phénomènes, de les comprendre et d'expliquer pourquoi ils se produisent. Une recherche quantitative, par contre, ambitionne d'abord la généralisation statistique ou la représentativité : elle étudie combien de fois des (causes de) phénomènes se présentent. Une évaluation qualitative est un

complément indispensable d'une évaluation quantitative, certainement quand l'objet de la recherche a peu voire pas du tout été évalué. Des « signaux » importants, qu'ils soient déjà connus ou pas, peuvent ainsi être identifiés et servir de point de départ à des recherches ultérieures.

2.3. La population concernée par la recherche et l'échantillon

Cette évaluation se concentre sur deux acteurs confrontés de près à l'application de la loi relative au droit à l'intégration sociale, à savoir les usagers et les travailleurs sociaux de CPAS.

Seuls les usagers recevant une aide en vertu de la loi relative au droit à l'intégration sociale font partie de la population concernée par la recherche. Par conséquent, les personnes recevant de l'aide sur la base de la loi organique des CPAS et non dans le cadre de la loi concernant le droit à l'intégration sociale ne rentrent pas dans le cadre de cette recherche. Les personnes bénéficiant d'un projet individualisé d'intégration sociale dans le cadre d'études de plein exercice n'ont pas été retenues dans l'échantillon. Le groupe de concertation n'ayant pas encore discuté de ce thème, il n'existait pas de cadre de référence permettant de rédiger des questions sur cette problématique. Selon le groupe de concertation, il serait en outre préférable d'utiliser un questionnaire spécifique pour interroger ces ayants droit afin de tenir compte de leur situation particulière⁵.

Les travailleurs sociaux interviewés sont ceux qui assurent le service social de base (à savoir au minimum l'accueil et le traitement de la demande) dans un CPAS.

32 ayants droit ont été interrogés, ils proviennent des trois régions du pays. 14 assistants sociaux ont été rencontrés, ils sont également originaires des trois régions.

Le Service a demandé à plusieurs membres du groupe de concertation de collaborer à la sélection des personnes à interroger: aux associations de lutte contre la pauvreté, aux fédérations d'assistants sociaux et aux Unions des Villes et Communes. Le groupe de concertation a souhaité collaborer avec différents types d'intermédiaires pour accroître les possibilités d'obtenir un échantillon diversifié (voir annexe II).

⁵ Il existe une association qui s'intéresse particulièrement aux problématiques rencontrées par ces ayants droit, le CEDUC.

2.4. La méthode des interviews

- Interviews individuelles et interviews en groupe

Les usagers ont été interviewés individuellement tandis que pour les travailleurs sociaux, nous avons essayé de mener le plus souvent possible des interviews en groupe. Si cela s'avérait impossible, un entretien individuel a été mené comme avec les usagers (voir annexe V).

L'évaluation a pour objectif de « mettre à jour » et de comprendre le mieux possible les expériences, les points positifs, les difficultés etc. liés à la loi concernant le droit à l'intégration sociale.

On peut supposer que dans le cas des assistants sociaux, ce processus est plus riche avec des interviews en groupe qu'avec des entretiens individuels, du moins si certaines conditions sont respectées (voir annexe V).

- Les assistants sociaux constituent un groupe professionnel homogène, autrement dit, leur cadre de référence professionnel est identique et nombre d'entre eux ont déjà l'habitude de participer à des groupes de discussion, par exemple au niveau du service social. Par conséquent, ils risquent moins d'éprouver des difficultés à parler de leur expérience et à commenter celle d'assistants sociaux venus d'autres CPAS. Axer les interviews sur les travailleurs sociaux assurant le service social de base accroît encore l'homogénéité.
- Lors des interviews des assistants sociaux, l'accent n'est pas vraiment mis sur leur expérience individuelle mais plutôt sur leur expérience et leur opinion en tant que membres d'une catégorie professionnelle spécifique, en tant que collaborateurs d'un service social d'un CPAS.
- Les interviews en groupe ont aussi représenté un gain de temps, atout non négligeable vu les délais limités impartis à ce projet.

Dans le cas des usagers, l'organisation d'interviews en groupe se heurte à un certain nombre de difficultés que ce projet d'évaluation ne pouvait éviter.

- On peut supposer que beaucoup d'ayants droit ont moins l'habitude des discussions et se sentent aussi moins membres « d'un groupe » que les assistants sociaux. C'est peut-être moins vrai pour les usagers qui font partie d'une association. Quoi qu'il en soit, les récits et le vécu sont divers et très complexes. Par conséquent, pour organiser des interviews en groupe, il aurait fallu consacrer plus de temps à la phase préparatoire au cours de laquelle chaque participant aurait pu faire part de son histoire. Comme nous l'avons dit précédemment, nous ne disposions pas d'assez de temps pour ce faire dans le cadre de cette évaluation.
- Il convient de vaincre certains obstacles supplémentaires pour garantir que tous les usagers de CPAS puissent participer à des interviews de groupe. Les associations font régulièrement remarquer qu'il n'est pas évident de révéler

ses problèmes individuels, même à des personnes qu'on connaît depuis un certain temps déjà. Cette remarque vaut donc certainement aussi pour des entretiens de groupe avec des personnes « inconnues » dans un lieu « inconnu ». Souvent aussi, les personnes socialement vulnérables maîtrisent mal la langue, ce qui constitue un problème supplémentaire.

Cette différence en termes d'approche pour les interviews a des conséquences sur l'analyse des données recueillies. Dans le cas des travailleurs sociaux, un processus collectif d'interviews accroît les chances de pouvoir transmettre des demandes et des recommandations aux décideurs politiques. En ce qui concerne les usagers, cette dimension collective est absente dans un premier temps. Par conséquent, nous avons recueilli moins de demandes directes et de recommandations. C'est pourquoi, plus encore que pour les travailleurs sociaux, le groupe de pilotage joue un rôle très important lors de la réflexion et de l'interprétation des données « brutes » recueillies auprès des usagers.

- Le guide d'entretien

Les interviews individuelles ont été menées à l'aide d'un guide d'entretien (un pour les usagers, un pour les assistants sociaux) élaboré par le groupe de pilotage (voir annexes III et IV). Une liste d'items a été utilisée pour les interviews de groupe des assistants sociaux, elle s'inspirait du guide d'entretien individuel.

Le guide d'entretien se compose de questions plus ou moins ouvertes pour chaque thème abordé (l'accueil, la demande, l'information, ...). Les premières appellent une description de la part du répondant, à qui l'on demande de préciser la manière dont les choses se sont déroulées pour lui. Les questions suivantes font appel au jugement de la personne: comment le répondant a-t-il vécu les différentes étapes de son parcours de demandeur? Enfin, là où c'est possible, l'interviewé est interrogé sur ses éventuelles propositions pour améliorer les dispositions du droit à l'intégration sociale. Au début de l'interview, l'accent est donc surtout mis sur les faits; les questions portent progressivement davantage sur la perception de l'intéressé.

Dans le questionnaire, nous avons utilisé les termes mêmes du texte de loi, avec le danger qu'il soit difficile à comprendre par les ayants droit à l'intégration sociale. Nous avons fait ce choix car nous souhaitons évaluer la compréhension de la loi et du processus qu'elle déclenche pour les ayants droit.

- Les interviews : par qui ont-elles été réalisées et comment ?

Elles ont été menées par sept membres du Service. Comme le Service coordonne depuis un certain temps déjà un groupe de concertation sur le fonctionnement du CPAS et la législation en la matière, les collaborateurs connaissaient la matière, ce

qui est nécessaire pour comprendre les réponses et les réactions des personnes interrogées et s'y adapter si nécessaire.

Les interviewers se sont réunis plusieurs fois pour arriver à une compréhension commune des questions, discuter du déroulement des interviews et, au cours d'une phase ultérieure, du traitement et de l'analyse des données.

Les interviewers ont exposé le cadre de l'évaluation (pourquoi voulons-nous vous interviewer ? Quel est l'objectif de cette évaluation ? Qu'advient-il des résultats ?...) avant de procéder à l'entretien.

Pour éviter d'influencer les résultats, seuls l'interviewer et la personne interrogée pouvaient être présents pendant l'entretien.

Les entretiens ont été enregistrés en vue d'un traitement optimal des données puis décryptés mot à mot.

Afin de garantir l'anonymat des personnes interrogées, leur nom n'a pas été inscrit sur la transcription de l'entretien. Un code d'identification a été attribué à chaque interview.

2.5. Le traitement et l'analyse des données

Le matériau a été traité et systématisé par le biais d'un découpage de chaque retranscription d'interview conformément aux thèmes et aux questions figurant dans les guides d'entretien. En outre, une description du profil pour chaque personne a été rédigée. Les descriptions des interviews et des profils ont permis de travailler à l'interprétation des données avec les membres du groupe de pilotage. Elles n'ont toutefois pas été incluses dans ce rapport pour exclure au maximum toute possibilité d'identifier les répondants.

Le groupe de pilotage a joué un rôle important en termes d'accompagnement lors de l'analyse. Les résultats et le projet de rapport final ont été discutés au cours de quatre réunions. Ces discussions ont donné lieu au réexamen des interprétations, à l'ajout de nouveaux éléments etc.

2.6. Le suivi de l'évaluation

Les résultats de la recherche seront transmis aux personnes interrogées. Le groupe de concertation examinera ensuite quelle est la meilleure façon de leur exposer ces résultats. Les signaux ayant émergé au cours de l'évaluation et n'ayant pas été étudiés de manière approfondie pourront faire l'objet d'une réflexion ultérieure au sein du groupe de concertation, si celui-ci le souhaite.

2.7. Une méthode partiellement appliquée

Les interviewers ont constaté qu'un processus d'entretien plus long – consistant par exemple à retourner voir les personnes interrogées – aurait permis de compléter et d'affiner les informations dont ils disposaient. Comme les personnes n'ont été interrogées qu'une fois (ou deux dans le cas des interviews de groupe), la richesse de l'expérience des répondants n'a pu être que partiellement saisie. Le processus de réflexion collective au sein du groupe de concertation a compensé dans une certaine mesure cette lacune. De même, le matériau récolté au cours des interviews n'a pas pu être étudié de manière aussi approfondie que souhaité.

II. L'analyse des entretiens

1. L'accès au CPAS et l'accueil

1.1. L'accès

La question de l'accès, la possibilité d'entrer dans un CPAS, ne relève pas de la loi concernant le droit à l'intégration sociale. Il semble néanmoins pertinent de la traiter tant elle est essentielle pour que le droit à l'intégration soit effectif.

Les obstacles à l'accès et le non recours au CPAS par les personnes démunies sont des problématiques sur lesquelles les associations au sein desquelles les personnes pauvres se rassemblent ont toujours attiré l'attention⁶. En effet, comment réellement évaluer l'application de la loi si, en amont, certaines personnes ne font pas valoir le droit que celle-ci consacre.

La problématique de l'accès est d'autant plus cruciale que le droit à l'intégration sociale est un droit résiduaire et en présente les désavantages. L'administration et la gestion de ce type de droit sont compliquées et ils échouent bien souvent à atteindre les personnes qui sont le plus dans le besoin du fait de leur complexité, de la peur et de la stigmatisation qu'ils provoquent.

Des recherches scientifiques sur la non demande (le « non take-up » dans la littérature internationale) existent mais sont encore peu développées, certainement en Belgique. Aucune étude récente ne permet de cerner précisément l'importance de ce phénomène ainsi que ses causes dans le domaine de l'aide sociale belge. Et pourtant ces recherches méritent d'être poursuivies, parce que la fréquence du non recours serait largement sous-estimée (Van Oorschot) et qu'elle met à mal l'efficacité de la protection sociale (Nicaise).

Dans le guide d'entretien, des questions sont posées afin de déterminer les obstacles que les personnes démunies doivent éventuellement surmonter pour introduire une demande d'aide. Les assistants sociaux n'ont pas été interrogés sur l'accès, mais certains se sont toutefois exprimés à ce sujet.

Le fait que seules des personnes ayant fait valoir leur droit à l'intégration sociale aient été interrogées constitue sans aucun doute une limite à l'approche de la question de l'accès. Pour affiner l'analyse de la non demande, il faudrait en effet pouvoir rencontrer des personnes qui n'ont jamais franchi le seuil du CPAS malgré leur état de besoin. Des éléments peuvent néanmoins être recueillis auprès de personnes qui ont aujourd'hui accès mais qui ont une expérience de « report » de leur démarche.

⁶ Voir notamment les récentes analyses de Recht Op (s.d.) et Luttes Solidarités Travail (2003).

1.2. La connaissance de l'existence du CPAS et de ses missions

La connaissance de l'existence du CPAS ne semble pas vraiment poser problème pour les personnes interrogées.

- Il est considéré comme « connu » de tout le monde, « par le bouche à oreille », « on en parle à la télévision et dans les journaux ».
- Il a été renseigné par des proches, parents ou amis.
- Enfin, plusieurs répondants ont été orientés vers le CPAS par d'autres services sociaux.

Néanmoins, connaître l'existence du CPAS ne signifie pas nécessairement connaître ses missions et s'identifier comme ayant droit potentiel. Les associations soulignent la fragilité de la connaissance. La justesse de l'information transmise n'est guère garantie. L'information, parfois parcellaire et mal comprise, est transformée suivant les expériences personnelles de chacun (LST, 2003), ce d'autant plus que la mise en œuvre de la loi varie d'un CPAS à l'autre. Les assistants sociaux eux-mêmes reconnaissent ne pas toujours maîtriser toute l'information nécessaire. Nous y revenons dans la partie qui traite de l'information.

Assistants sociaux et représentants associatifs rapportent qu'ils rencontrent encore régulièrement des situations où des personnes dans le besoin ignorent tout simplement l'existence du CPAS. Ce sont notamment des personnes âgées isolées, dépourvues de réseaux familiaux et sociaux, des personnes qui ne maîtrisent pas une des langues nationales. Développer des méthodes actives de recherche des personnes susceptibles d'avoir droit à l'intégration sociale pourrait apparaître comme une solution. Elle soulève néanmoins des questions de la part de certains assistants sociaux: sur quelle bases peuvent-ils aller chez les gens sans porter atteinte à leur vie privée ?

1.2.1. Les obstacles pratiques et administratifs

La position géographique du CPAS et la distance qu'il faut parcourir pour y arriver ne semblent pas constituer des obstacles, pas plus que les heures d'ouverture.

Il existe cependant des cas dans lesquels la distance pose problème : lorsque des personnes sont hébergées dans un centre d'accueil et dépendent du CPAS de la commune où elles étaient inscrites au moment de leur admission dans ce centre, parfois fort éloigné.

Deux personnes ont évoqué l'obstacle des horaires d'ouverture du CPAS. Ainsi, une mère de famille monoparentale explique la difficulté qu'elle a rencontrée pour se rendre au CPAS, celui-ci n'étant ouvert que le matin. Un jeune, qui était scolarisé au moment de sa demande, a également éprouvé des problèmes pour être reçu en dehors des heures de cours.

1.2.2. Les obstacles d'ordre subjectif

Plusieurs personnes évoquent des obstacles d'ordre subjectif. Elles témoignent de la honte et de la gêne à l'idée de devoir se rendre au CPAS et d'y « mendier » l'aide. Elles expriment aussi la crainte ressentie de devoir dévoiler leur vie privée et ses difficultés et appréhendent les conséquences de ce dévoilement. Des répondants vont jusqu'à évoquer la peur du placement de leurs enfants.

Une répondante explique qu'une expérience négative vécue avec le CPAS lui a rendu par la suite l'accès plus difficile. En effet, le CPAS a souhaité récupérer l'aide qui lui était octroyée auprès de ses enfants.

« Est-ce que tu te rends compte la gêne pour une mère, mais c'est détruire l'amour. Résultat : j'ai trois, quatre de mes enfants qui ne me regardent plus et j'avais déjà eu tellement de mal de reconstruire. Donc ils ont passé une vie difficile et le CPAS s'est permis de redétruire ce que moi j'avais reconstruit, et bien je trouve ça honteux. Alors comment veux-tu qu'il y ait des gens qui n'en meurent pas ? Parce qu'ils préféreront mourir de faim que de devoir aller mendier pour subir ça. »

Certains ont souligné l'importance d'avoir été accompagné. Notamment une jeune femme, très éprouvée par la décision de quitter son mari qui la maltraitait, et très inquiète pour son avenir, explique combien l'assistance de sa voisine l'a aidée à se rendre au CPAS.

Les associations citent aussi le découragement qu'éprouvent les personnes défavorisées: leur sentiment de se sentir exclues du droit se fonde sur une expérience régulière de non accès au droit, ce qui les amène à ne plus se percevoir comme sujet de droit et constitue une cause de non recours aux prestations sociales.

1.2.3. L'accès des personnes sans abri

Deux répondants étaient sans abri la période avant la demande d'aide. Pour l'un d'eux, la demande date de février 2003, date à laquelle la question du droit des sans abri au droit à l'intégration était clarifiée. Et pourtant cette personne dit avoir essuyé un refus d'aide : *« eux me disaient, si tu veux bénéficier du minimex, il faut que tu sois domicilié, donc tu n'as pas accès à ça »*. Cette information erronée a retardé le moment de sa demande.

1.2.4. Les conséquences des obstacles à l'accès: la non demande ou son report

Parmi les répondants, certains déclarent n'avoir rencontré aucun obstacle. Ils ont conscience d'avoir un droit qui peut être revendiqué par tous ceux qui se trouvent dans une situation difficile. Mais même parmi les plus aguerris, quelqu'un reconnaît que « *ce n'est pas une démarche facile à faire de la part de celui qui va demander...* »

D'après les interviews, il semble que les répondants qui évoquent davantage de difficultés d'accès soient aussi des personnes particulièrement vulnérables, des personnes qui ont vécu la pauvreté dès leur enfance, qui ont souvent déjà eu des contacts avec des services sociaux, qui sont très peu scolarisées et ne disposent pas d'un réseau familial et social qui puisse les aider, si ce n'est ponctuellement.

Les obstacles, quels qu'ils soient, empêchent ou dissuadent les gens de faire valoir leur droit, mais souvent pour un temps seulement. Ainsi cette répondante explique : « *Franchir le pas a été difficile. Ça oui. Mais tu arrives à un moment où tu ne peux pas faire autrement. (...) J'ai reporté ma démarche le plus longtemps possible.* »

Le report de la demande d'aide a pour conséquence que la situation déjà fort difficile des personnes s'aggrave: accumulant des difficultés dans plusieurs domaines, elles sont de plus en plus surendettées, leur santé se dégrade suite au report de soins nécessaires, etc.... Leur condition se détériore à tel point que lorsqu'elles arrivent au CPAS, elles sont dans un état de besoin qui exige une réaction urgente.

A cet égard , il serait intéressant de pouvoir évaluer les raisons des reports de demande d'aide ainsi que le délai moyen entre le moment où l'état de besoin survient et le moment où la personne concernée se rend au CPAS.

1.3. L'accueil

Les débats du groupe de concertation ont fait apparaître la phase de l'accueil comme un moment déterminant pour la relation future entre l'assistant social et le demandeur ainsi que pour le bon déroulement du parcours de ce dernier.

« *La manière dont est organisé l'accueil dit beaucoup sur la manière dont les usagers sont considérés* », comme le fait remarquer une assistante sociale.

« *Beaucoup de sentiments surgissent lors du premier contact et selon la manière dont on se positionne. Donc je pense que le premier contact est déterminant. Si c'est humain, si c'est un peu chaleureux, si ça se passe de manière agréable, enfin, agréable, ça ne l'est jamais.* »

On entend par « accueil », l'étape du parcours d'un demandeur d'aide qui se situe entre le moment où il franchit la porte du CPAS et son premier entretien avec l'assistant social chargé de son suivi (cet entretien y compris).

Le groupe de concertation avait identifié trois éléments comme importants :

- l'organisation de l'accueil : la procédure mise en place (guichet, « intake », ...) ;
- le cadre de l'accueil : l'espace, les bureaux, la confidentialité... ;
- les aspects relationnels de l'accueil.

Dans le guide d'entretien, une série de questions ont été posées dans le but de cerner les conditions de l'accueil et l'appréciation qu'en font les ayants droits et les travailleurs sociaux.

1.3.1. L'organisation de l'accueil

Pour une majorité de personnes interrogées, l'organisation de l'accueil dont ils ont bénéficié apparaît satisfaisante. Deux cas de figure existent :

- une partie des personnes interrogées s'est rendue sur place et a été reçue le jour même par un assistant social, toutefois parfois après une longue attente de « *quelques heures* » pour certains;
- d'autres ont téléphoné et reçu une date de rendez-vous relativement rapidement.

Les entretiens avec les travailleurs sociaux nous livrent des indications détaillées sur les formes d'organisation de l'accueil.

- L'« intake » (l'admission, traduction de l'anglais)

Dans certains CPAS, le demandeur doit d'abord s'adresser à un guichet qui le réoriente directement vers l'assistant social désigné pour son accompagnement.

Dans d'autres, le demandeur passe par une procédure d'intake, préalable à l'entretien avec un assistant social. Cette procédure permet de décharger l'assistant social des premières formalités administratives exigées prouvant que le demandeur remplit les conditions d'octroi du droit à l'intégration sociale. Le contenu de cette phase d'intake est variable : s'il ne s'agit que de remplir un formulaire assez succinct dans certains endroits, la procédure peut s'avérer beaucoup plus lourde dans d'autres. Certains travailleurs sociaux font part de leur crainte que l'intake ne remplace une part du travail de l'assistant social : par exemple, en déterminant, dès ce moment, la disponibilité du demandeur au travail, surtout lorsque l'intake est assuré par du personnel administratif, qui ne possède pas de formation au contact avec le public.

« Donc avant, il était courant que les gens se présentent au CPAS et que l'information soit donnée par un agent administratif ou un agent d'accueil. Mais finalement, nous avons un peu l'impression que les gens sont mieux aidés lorsqu'ils sont reçus par un travailleur social, qui est vraiment au courant de toute l'offre d'aide sociale et qui peut les en informer. Nous remarquons que de ce fait, les gens obtiennent une meilleure information et finalement ne sont pas rejetés. »

La multiplication des guichets a également pour effet d'obliger les personnes à répéter plusieurs fois les raisons qui les poussent à faire valoir leur droit à l'intégration sociale, avancent certains usagers.

- L'attente

L'attente avant de pouvoir rencontrer l'assistant social est parfois très longue. Elle génère alors frustrations et agressivité de la part de personnes qui sont par ailleurs déjà soumises au stress et à l'inquiétude de par leur situation personnelle précaire. Entamer un premier entretien dans de telles conditions apparaît d'autant plus difficile. Une assistante sociale souligne les frustrations engendrées par les « *attentes pour rien* » : les gens qui, mal informés, font la file au mauvais guichet pour une question administrative, un réquisitoire....

Un autre travailleur social nous rapporte les débats qui ont lieu au sein de son équipe: quelques collègues travaillent sur rendez-vous, ce qui a pour avantage de réduire le temps d'attente, mais peut aussi s'avérer trop rigide pour certains ayants droit, tandis que d'autres collègues fonctionnent avec des plages de permanences, qui ont l'avantage de la souplesse (les ayants droit viennent quand ils le souhaitent) mais engendrent parfois de longs moments d'attente.

Si l'attente est inévitable, elle peut être rendue supportable, notamment en garantissant des règles et un ordre de passage clair et en aménageant une infrastructure adéquate.

1.3.2. Le cadre de l'accueil

Ici encore, ce sont les travailleurs sociaux qui s'expriment le plus et qui nous livrent les informations les plus précises.

- La salle d'attente

Si la salle d'attente n'est en principe qu'un lieu de passage, l'attente peut, comme on l'a vu, y être longue, surtout avant la première rencontre avec l'assistant social, lors de la permanence. C'est un lieu impersonnel qui n'est pas forcément bien vécu par tous. Comme l'explique un ayant droit : *« on se regarde en chien de faïence en se disant : toi aussi t'es dans le cas ».*

Il arrive que les salles d'attentes soient trop petites, voire inexistantes (l'attente se fait dans le couloir), sans suffisamment de chaises pour que tous puissent s'asseoir. La qualité de l'accueil se mesure aussi dans ce qui peut sembler des détails: offrir des salles d'attentes plus conviviales qui prévoient un coin pour les enfants, des boissons, suffisamment de places assises.

- Le respect de la confidentialité

Le respect de la confidentialité et de la vie privée est essentiel. Il doit être garanti pour tous.

Une répondante se plaint d'avoir été obligée de détailler les raisons de sa demande d'aide au guichet d'accueil, au vu et au su d'autres personnes. Certaines salles d'attentes ne respectent pas la confidentialité, notamment lorsque le CPAS partage ses locaux avec d'autres services communaux ou autres.

Tous les répondants rencontrés ont été reçus dans un bureau individuel. Par contre, plusieurs assistants sociaux interrogés ont déclaré non seulement ne pas disposer de bureaux individuels, mais aussi être obligés de recevoir simultanément des demandeurs, faute d'être autorisés à organiser des permanences « décalées » entre assistants sociaux. D'autres nous rapportent des problèmes d'insonorisation entre les bureaux.

1.3.3. Les aspects relationnels de l'accueil

C'est une dimension essentielle de l'accueil qui apparaît comme un élément décisif pour son évaluation. Un accueil « relationnellement » positif peut contribuer à apaiser les sentiments de honte et de crainte du demandeur, de manière à ce que se développe une relation de partenariat avec l'assistant social. Par contre, si l'accueil est mal perçu, il peut décourager le demandeur dans ses démarches, voire le dissuader de les poursuivre.

Il semble d'ailleurs que ce soit plutôt dans le registre relationnel que les ayants droit interrogés puisent leurs arguments pour évaluer l'accueil dont ils ont bénéficié.

L'accueil est ainsi décrit par un répondant comme très positif « *parce que la dame, qui était ma personne de contact, avait le même âge que moi, elle a très bien compris quel était mon problème et ce dont j'avais besoin.* »
Etre reçu par un assistant social « *qui vous comprend directement* », qui « *aiguille* », qui « *explique bien* » contribue à mettre le demandeur à l'aise.

Les mêmes arguments sont utilisés pour qualifier négativement l'accueil.

« Allez, je n'avais vraiment pas l'impression qu'ils me comprenaient ici. Ça non. (...) ils n'étaient pas concernés. »

« Vraiment l'impression d'être un numéro quoi, un matricule, d'après un dossier, il est rempli de cadres et voilà ! (...) Aucune discussion, c'était vraiment question sur question ! Et voilà, il fallait répondre aux questions et c'était terminé. »

Une dame met en avant « *l'aspect* » des travailleurs, notamment leur attitude austère lors de l'accueil (pas de sourires).

Plusieurs assistants sociaux regrettent de ne pouvoir assurer un accueil réellement respectueux du demandeur. Une des raisons mises en avant est le manque de temps et le nombre trop élevé de dossiers à suivre. Ecouter la personne, décoder avec elle sa demande, lui expliquer les conditions auxquelles elle peut faire valoir son droit nécessite énormément de temps.

« Et alors on en arrivait à une situation où humainement on ne pouvait pas recevoir plus de 20 personnes, et c'est déjà inouï d'imaginer recevoir 20 personnes à la suite comme ça, avec un quart d'heure par personne et essayer de tenir l'horaire (...). Tout le temps recevoir des gens, après dix, douze, treize, quatorze personnes, tout se mélange. Donc ça, ce ne sont pas des conditions correctes pour accueillir des gens. », explique un travailleur social.

La surcharge administrative est également mise en cause. L'accueil exige un travail administratif important, charge qui a été encore renforcée avec l'introduction de la loi concernant le droit à l'intégration sociale, selon la plupart des assistants sociaux.

« Quand c'est une nouvelle demande, il y a un tas de documents à expliquer (...) tous les documents qu'ils doivent préparer, le registre, etc. Il y a plein de documents à leur faire signer. L'individualisation a entraîné un surcroît administratif, au niveau des

couples, avant c'était un, maintenant c'est deux. Quand il y a une modification des ressources, il faut aller modifier le dossier. »

« (...) la charge de travail est de plus en plus importante avec un travail administratif qui prend le dessus par rapport à la mission qu'on devrait avoir. »

2. L'information

L'information fut un thème longuement discuté par le groupe de concertation. D'une part, parce que la disponibilité et la clarté de l'information est essentielle pour revendiquer ses droits, particulièrement dans le cadre des régimes résiduaux qui imposent un contrôle des ressources et exigent des preuves. D'autre part, les débats du groupe de concertation ont fait apparaître les liens entre l'information des demandeurs d'aide et la qualité de leur relation avec les travailleurs sociaux.

Dans le guide d'entretien, les questions adressées aux ayants droit et aux travailleurs sociaux portent à la fois sur le mode de communication et le contenu de l'information. Des questions concernent également l'application des nouvelles dispositions relatives au devoir d'information des CPAS, introduites par la loi concernant le droit à l'intégration sociale et son arrêté royal portant règlement général ⁷.

2.1. L'information sur la loi

D'emblée un constat: parmi les ayants droits qui bénéficiaient du minimum de moyens d'existence, très peu ont été informés du changement de loi, et lorsqu'ils l'ont été, l'information reçue est superficielle. Elle se limite souvent à signaler le changement de nom. Beaucoup d'ayant droits ignorent que le minimex est devenu le revenu d'intégration sociale et nombreux sont ceux qui utilisent encore l'ancien vocable.

Autre constat: aucun ayant droit interrogé ne semble avoir été informé sur tous les points prévus par l'arrêté royal prescrit⁸. Le guide d'entretien⁹ demande aux

⁷ Article 3 de l'AR du 11 juillet 2002 portant règlement général en matière de droit à l'intégration sociale. MB, le 31/07/02 (les articles de 3 à 7 traitent des devoirs d'information).

⁸ Op cit., Art. 3 et suivants. Par informations utiles au sens de l'article 17 de la loi, on entend les informations suivantes : 1° les conditions pour avoir droit au revenu d'intégration, assorti ou non d'un projet individualisé d'intégration sociale, et à l'intégration sociale par l'emploi, ainsi que les conditions pour conserver ce droit; 2° les conditions légales auxquelles le centre peut récupérer le revenu d'intégration auprès du demandeur et de ses débiteurs d'aliments; 3° le montant auquel le demandeur aura droit, ainsi que les éléments pris en considération pour fixer ce montant; 4° le cas échéant, la portée du contrat relatif au projet individualisé d'intégration sociale; 5° les voies de recours à l'égard des décisions du centre; 6° les droits du demandeur prévus à l'article 6, § 3, de la loi, lorsque le centre négocie avec celui-ci un contrat de travail ou un projet individualisé d'intégration sociale; 7° les modifications éventuelles de la situation de l'intéressé, qui ont une incidence sur sa qualité de bénéficiaire ou sur le montant octroyé et qui doivent être portées à la connaissance

répondants s'ils ont été informés sur 16 items différents (parmi lesquels ceux repris dans l'arrêté royal). D'après les réponses, la majorité des personnes interrogées ne disposent que d'une information très partielle y compris en ce qui concerne les informations utiles à la demande, que le CPAS est tenu de communiquer.

Certaines informations semblent davantage connues que d'autres. L'obligation de tenir l'assistant social au courant d'un changement de situation personnelle ou la manière de prendre rendez-vous avec l'assistant social sont des informations relativement répandues. Elles sont essentielles pour tous les ayants droit et ont potentiellement d'importantes répercussions sur l'aide qui leur est apportée. Les informations relatives au projet individualisé d'intégration sociale et les dispositions qui lui sont connexes le sont moins. Celles-ci ne concernent directement qu'une partie des personnes interrogées, celles qui ont signé un tel projet.

Certains ayants droit semblent mieux informés que d'autres. Les personnes les plus positives quant à l'information reçue se trouvent parmi les ayants droit qui expriment le plus de satisfaction générale quant à leur relation avec le CPAS. Ce sont aussi celles qui ont un niveau d'instruction relativement élevé, davantage de contacts avec l'institution, notamment des travailleurs « article 60 ». Par contre, les personnes qui évoquent le manque d'information ou la difficulté de la trouver sont plutôt celles qui sont peu scolarisées et ont peu de contacts avec le CPAS et leur assistant social.

Les lacunes de l'information des ayants droit trouvent leur origine à plusieurs niveaux:

- la complexité de la loi et le flou de certaines de ses dispositions;
- l'absence au sein des CPAS de formation et d'information des travailleurs sociaux;
- le manque d'outils et de temps disponibles pour soutenir leur mission d'information.

2.2. La complexité de la loi

Il ne suffit pas de « connaître » la loi, encore faut-il la comprendre et correctement l'interpréter. Or, le texte de la loi est ardu, il utilise des concepts, comme « intégration sociale » ou « emploi adapté », auxquels il manque une définition reconnue. Le fait que des éléments centraux de la loi reçoivent une acception différente selon la langue ne contribue pas à la clarifier: c'est le cas de « revenu d'intégration » qui se traduit par « leefloon » (salaire vital) en néerlandais.

du centre conformément à l'article 22, § 1er, alinéa 2, de la loi. Ces informations sont fournies par écrit sur la base de la réglementation en vigueur, et oralement en ce qui concerne le 4°.

⁹ Voir le guide d'entretien, question 3.6.

L'information relative au droit à l'intégration sociale est non seulement compliquée mais aussi abondante et elle s'adresse à des personnes fragilisées, souvent peu scolarisées, en mauvaise santé physique comme psychologique. Elles vivent dans des situations de stress et d'inquiétude peu propices à l'écoute et à la concentration.

« I: Vous n'aviez pas d'autres questions d'information à demander ?

R: J'étais déjà gênée d'y être, alors tu ne demandes qu'une chose c'est de vite sortir (...). »

« Pour nous c'est déjà beaucoup, mais pour les clients, dont la plupart n'ont pas directement le bagage intellectuel pour comprendre, s'il faut tout parcourir en deux heures, la personne est vidée lorsqu'elle sort. »

Mais la complexité de la loi n'est pas seulement un obstacle pour les demandeurs, elle touche également le travail des assistants sociaux. Comment informer convenablement lorsque les interprétations de la loi sont floues ou carrément divergentes entre travailleurs sociaux ?

« Ce serait intéressant d'avoir régulièrement des réunions pour les mises à jour législatives. Au moins on serait sûr que tout le monde a bien capté le message. Il y a des assistants sociaux, qui n'ont pas cet esprit de recherche. On voit des disparités dans un même CPAS. Tel AS va appliquer telle mesure et puis tel autre dit : 'Ah, non. Je ne fais pas comme ça.'. Pour les usagers, c'est un problème. 'Votre collègue, elle m'a dit que j'avais droit. Pourquoi vous me dites que je n'ai pas droit ?' ...et le contraire. »

2.3. L'information des travailleurs sociaux

Les entretiens confirment que l'information des ayants droit est dépendante de la bonne information des assistants sociaux, ce qui constitue en quelque sorte une étape préalable. En effet, pour pouvoir bien informer les usagers, les travailleurs sociaux doivent être eux-mêmes en possession de l'information et la maîtriser de façon à pouvoir la transmettre correctement.

Sans que les questions posées n'abordent cet aspect, les assistants sociaux relèvent unanimement une première lacune concernant l'information : ils regrettent de pas avoir été impliqués dans la préparation du projet de loi. Les associer à cette phase aurait permis de soulever des questions relatives à la philosophie ainsi qu'à l'application de la loi.

« Je pense que lorsqu'une loi est si importante, il faut d'abord aller voir sur le terrain et expliquer 'ça, c'est ce qu'on veut atteindre', et aussi montrer les pièges en disant 'ça, ce sont les risques'. Et lorsque le travailleur de terrain a bien saisi où l'on veut aller, alors introduire la loi, et pas l'inverse.

Car sinon, il faut faire face à une résistance énorme des CPAS qui deux ans plus tard ne sont toujours pas prêts... »

Une fois la loi adoptée, les assistants sociaux n'ont été que très tardivement informés, et de façon superficielle de surcroît. Tous relèvent le manque de préparation et surtout de formation au préalable.

« Les jours où nous avons reçu des explications sur le revenu d'intégration ont été très vite suivis par le lancement effectif du RI. Nous avons bien prévenu les gens que cela allait changer mais nous ne pouvions bien l'expliquer aux gens parce que nous-mêmes ne disposions pas de l'information. Tout s'est enchaîné très rapidement. (...) Il fallait changer beaucoup de choses: les nouveaux formulaires de demande, les programmes informatiques devaient être adaptés, et ainsi de suite. Ce n'était pas directement lié à l'information des usagers mais cela contribuait à l'information correcte du demandeur. »

« Je travaille dans un gros CPAS urbain et je dois dire que la préparation a été vraiment faite en dernière minute. Donc quelques semaines avant de devoir appliquer la loi, on a eu des réunions organisées par la juriste du CPAS. Sur deux heures, on a parcouru à une vitesse terrible toutes les nouveautés par rapport à la loi du minimex. Ce qu'elle a présenté avec des projections, des tableaux. Je crois que c'était fait par l'Union des Villes et des Communes. Et puis chacun a dû digérer dans son coin et, je dois dire entre les collègues, c'était assez divers. »

Les travailleurs sociaux mettent en avant ce besoin de formation continue, à la fois pour préparer les jeunes travailleurs sociaux de CPAS qui sortent de l'école mais aussi en raison des modifications fréquentes de la législation. L'organisation de temps de réflexion entre travailleurs sociaux, permet aussi d'harmoniser leur connaissance de la législation et leur interprétation de celle-ci.

2.4. Les outils et les techniques pour diffuser l'information

Diffuser l'information aux usagers demande une préparation, dont les assistants sociaux déplorent l'absence, mais aussi des outils (brochures, folders...) qui puissent servir de support pour communiquer. Le pouvoir fédéral a bien lancé une campagne pour faire connaître la nouvelle loi, mais celle-ci ne répondait pas au besoin d'information des personnes, nous ont dit les assistants sociaux. Au contraire, en insistant sur le droit, sans mentionner l'existence de conditions d'octroi, elle a contribué à propager de fausses représentations de la loi. Elle a rendu plus compliquée encore la tâche des travailleurs sociaux en les mettant dans la position difficile de devoir préciser que des conditions sont à remplir pour obtenir le droit annoncé.

Les travailleurs sociaux rencontrés pallient ces lacunes de diverses manières: en reproduisant et aménageant la brochures explicative qui se trouve sur le site du service public de programmation de l'intégration sociale, en reprenant des brochures éditées par des associations, en s'inspirant du folder réalisé dans un autre CPAS... Ce sont souvent des initiatives personnelles qui ne sont pas forcément uniformisées au sein d'un même CPAS, ce qui ne contribue évidemment pas à la cohérence de son action.

« C'est vrai qu'on a une population variée. Beaucoup de gens sont quand même très limités. Il fallait quelque chose de très très simple avec les points essentiels. J'en ai parlé à la chef de service. Visiblement, elle était tout à fait indifférente à ça (...). Mais j'ai matériellement pas le temps, il y a beaucoup beaucoup de choses à expliquer aux gens, quand ils commencent à être aidés par le CPAS. Enfin, je regrette qu'on n'ait eu aucun support convenable adapté à la population au moment de l'application de la loi. Et ça, il n'y avait aucune volonté dans le CPAS où je travaille de faire quelque chose pour informer les gens. Tout retombait sur les assistants sociaux. Le boulot qui double, aucun support (...). Le secrétaire ne veut pas qu'il y ait des documents qui soient distribués aux gens. Parce que les gens pourraient se dire : « Ah, j'ai droit à ça. J'ai droit à ça. ». Voilà ce que je fais: j'ai la brochure sur la nouvelle loi qui est éditée par une association et qui est assez bien faite, qui est complète, mais qui est assez fine en même temps. Quelqu'un pose une question précise, je photocopie la page. Enfin, j'explique et donc je photocopie. »

« Vous pouvez venir dans les salles d'attente de ce CPAS, vous n'aurez aucune info sur le revenu d'intégration. Alors, ce que j'ai fait avec l'aide de quelques personnes, qui avaient vraiment envie de comprendre, c'est que j'ai téléchargé sur Internet, sur le site de Vande Lanotte à l'époque, le petit question-réponse qu'il avait fait, la petite brochure. Et je la photocopiais, et je la donnais à quelques personnes. Mais c'est moi qui dois m'organiser pour faire des photocopies, pour agraffer, ça c'est du boulot. (...) C'est la débouille, mais je dois dire que beaucoup d'utilisateurs ne comprennent pas la différence[entre le droit au minimex et le droit à l'intégration sociale]. »

Il apparaît donc nécessaire d'élaborer des outils communs, destinés à faciliter la transmission de l'information auprès des ayants droit. L'implication d'associations d'utilisateurs et de travailleurs sociaux dans ce travail augmenterait la pertinence de ces outils.

2.5. L'importance de la relation entre les ayants droit et les travailleurs sociaux

Les entretiens portant sur l'information révèlent un paradoxe: de nombreuses personnes disent ne pas avoir été informées à l'égard de plusieurs dispositions et

pourtant elles se déclarent satisfaites de la manière dont elles ont été informées en général.

Comment expliquer cela ? Il apparaît que ce n'est pas tant l'information reçue qui sert à évaluer leur degré de satisfaction mais bien plutôt le fait de pouvoir, d'avoir les moyens de s'informer. En effet, le sentiment de satisfaction des personnes interrogées par rapport à l'information apparaît clairement corrélé à la possibilité de pouvoir s'adresser facilement à l'assistant social pour l'obtenir.

Ceci vient confirmer ce qui apparaissait déjà dans les débats menés lors de la rédaction du deuxième rapport bisannuel: la question de l'information est étroitement liée à la qualité de la relation entre travailleurs sociaux et demandeurs d'aide. La difficulté de transmettre une information complexe, de manière compréhensible et complète et qui ait du sens, peut être palliée par une relation de partenariat entre ayant droit et assistant social.

« I: Etes-vous globalement contente de la manière dont vous avez reçu l'information ?

R: Oui, car je peux poser autant de questions que je veux. Cela dépend évidemment d'un assistant à l'autre. Mais celui chez qui je vais, j'en suis très contente. »

« Mais on ne m'a pas tout donné d'une fois, d'ailleurs je crois que je n'aurais pas tout compris (...). Parce que, franchement, quelques fois je ne comprenais pas tout de suite et quelques fois aussi, il me faut un jour pour réfléchir, mais je pouvais sonner le lendemain et reposer la même question. On me répondait aussi gentiment. »

L'information s'évalue aussi en fonction de sa pertinence, au fait qu'elle est jugée adaptée ou non à la situation de la personne. Dans l'ensemble, les ayants droit interrogés souhaitent avant tout recevoir une information qui les concerne directement et dont ils peuvent faire usage. Ici encore, la qualité de la relation entre assistants sociaux et ayants droit est essentielle. Comme l'explique une répondante, mère seule avec 5 enfants.

« Ils ont donné des informations très générales. Et aussi, ils n'ont vraiment pas tenu compte de ma situation. (...) ils devraient davantage s'intéresser à la personne. »

La nouvelle loi renforce le devoir d'information. Les réponses aux questionnaires montrent toutefois que cette mesure n'atteint pas son but: les ayants droit ne disposent pas de l'information complète qui devrait leur être donnée ou ne la comprennent pas. Il apparaît d'ailleurs au travers des entretiens que leur première demande est de recevoir une information adaptée à leur situation plutôt qu'une information complète, mais trop compliquée, et qui apparaît dès lors inutile.

L'information est en effet à ce point complexe que les travailleurs sociaux déclarent eux-mêmes ne pas totalement la maîtriser.

Pour le groupe de concertation, il importe de considérer le devoir d'information comme une véritable mission du travail social, au même titre que la vérification des conditions d'octroi, l'orientation, etc. Cette mission réclame la possibilité de développer une véritable relation de partenariat entre travailleurs sociaux et ayants droit qui laisse suffisamment de place à l'« oralité » (au caractère oral). Une approche collective pourrait également pallier les difficultés connues pour la communication de l'information.

3. De la demande à la décision

Les débats préalables à la rédaction du chapitre relatif au CPAS dans le deuxième rapport bisannuel du Service avaient mis en lumière la rencontre de logiques différentes. Tandis que le travailleur social puise les logiques qui guident son action dans des ressources à la fois personnelles, professionnelles et institutionnelles, comment l'ayant droit peut-il faire valoir ses demandes et ses aspirations personnelles ?

3.1. L'expression de la demande et sa formulation

« La demande constitue le premier acte précis qu'il faut poser pour solliciter l'intervention du CPAS. On entre alors dans une phase administrative où les écrits prennent de l'importance. Or, beaucoup de personnes ne privilégient pas nécessairement l'écrit comme moyen de communication, même vis-à-vis d'interlocuteurs officiels (CPAS, tribunal, etc.) » (LST, 2003:65).

Dans les guides d'entretien figurent des questions qui ont pour but de retracer la manière dont la demande des ayants droit évolue au contact de l'institution du CPAS et de ses travailleurs sociaux.

L'objet des demandes pour lesquelles les ayants droit interrogés se sont adressés au CPAS est presque toujours d'ordre financier, alors que le droit à l'intégration sociale est présenté comme offrant des perspectives beaucoup plus larges, en terme d'accès à l'emploi, par exemple. Plusieurs assistants sociaux confirment ce constat: quelle que soit la forme de leur interpellation (l'exposé d'un problème ou l'énoncé d'une demande), les personnes qui s'adressent au CPAS expriment d'abord une recherche de soutien financier.

Les motifs de cette demande financière sont très variés ; ont notamment été évoqués :

- rupture familiale: divorce, difficultés relationnelles entre jeunes majeurs et leurs parents ;

- difficulté et/ou nécessité de poursuivre des études ou une formation pour accéder à l'emploi ;
- difficulté de trouver un emploi, perte d'un emploi et absence de droit à l'assurance-chômage ;
- retard dans le paiement de l'allocation de chômage, des allocations familiales, des pensions alimentaires, etc. ;
- allocations insuffisantes ;
- le fait d'être sans abri ;
- difficultés de logement: difficulté financière pour payer le loyer, insalubrité du logement ;
- problèmes de santé, assuétudes...

Il est d'ailleurs très fréquent que plusieurs de ces circonstances se cumulent. Citons par exemple cette personne qui exerçait une profession libérale et qui, à la suite de son divorce, connaît des problèmes de santé et d'assuétude, ce qui provoque la perte de son emploi.

Pour tenir compte de cette diversité et de cette complexité de situations, les assistants sociaux interrogés insistent sur l'importance du travail à accomplir lors de la formulation de la demande. C'est alors que la demande exprimée par l'ayant droit, à travers l'exposé de son problème, doit être clarifiée, complétée, structurée, précisée avec l'assistant social.

« En général, c'est la demande financière qui amène les gens. Et en-dessous de ça, il faut un petit peu gratter pour voir effectivement les autres problèmes. (...). Les gens n'ont peut-être pas d'argent. Ils ne cherchent pas nécessairement le revenu d'intégration. La demande en tant que telle, ça je crois que c'est le rôle du travailleur social, de dire que oui, dans ces conditions là, vous avez droit à ça, ça et ça. »

« En général, ils ne viennent pas avec une demande, ils viennent avec un problème et parfois, souvent, c'est comme une pelote de laine, il faut un peu dénouer tout ça et clarifier (...). Parce qu'ils viennent de loin : 'Je n'ai pas de travail, et puis j'ai un problème financier et puis j'ai un problème familial'. (...) Je dis: 'Qu'est ce qui est le plus important maintenant ? Vous n'avez pas de logement ? OK, on va d'abord s'occuper du logement, c'est plus important, il faut vous trouver un toit pour cette nuit.' (...) On essaie un peu de hiérarchiser parce qu'on ne peut pas résoudre tous les problèmes en même temps, s'attaquer à tous les problèmes à la fois.... »

La législation concernant le droit à l'intégration sociale, comme celle qui régit l'aide sociale, ne donne aucune consigne quant à la formulation de la demande « stricto sensu ». Dans le code de déontologie élaboré par la Féwasc (voir annexe VII), elle apparaît comme une étape essentielle du travail de l'assistant social : « L'AS détermine la nature de ses investigations pour reconnaître les besoins réels avant

d'entreprendre une action. En accord avec l'utilisateur, il choisit la forme et les moyens de ses interventions et décide de la poursuite ou de l'arrêt de celles-ci. ».

Il ressort des entretiens que très peu d'ayants droit ont pu prendre connaissance du libellé de la demande telle qu'elle a été formulée avant d'être transmise au Conseil de l'aide sociale ou au Comité ad hoc. Dans quelques cas, la demande a été lue oralement par l'assistant social, mais souvent le demandeur ne prend réellement connaissance des termes de la demande que par le biais de l'accusé de réception ou de la notification de la décision. Enfin, il arrive que la demande soit inscrite sur un formulaire que le demandeur signe et qui sera transmis au Conseil.

La formulation de la demande semble donc du ressort de l'assistant social, c'est lui qui paraît largement déterminer les termes précis dans lesquels elle va être présentée au Conseil. C'est bien là un des motifs d'inquiétude des associations qui y voient une éventuelle perte de maîtrise de la personne sur sa situation. « Nous nous présentons au CPAS avec nos difficultés, nos peurs, nos détresses, et nous avons l'impression que tout cela ne correspond pas facilement avec la notion légale « d'état de besoin » que le CPAS doit apprécier avant d'intervenir. Nous avons aussi l'impression que le travailleur social du CPAS éprouve des difficultés à intégrer notre vécu et à le traduire justement dans des propositions qu'il doit soumettre au Conseil. Nous nous sentons finalement incompris, voire trahis. » (LST, 2003: 100)

En outre, certaines associations dénoncent un tri a priori des demandes par les assistants sociaux qui ne prendraient pas note des demandes qu'ils jugent irrecevables. Or il arrive qu'on s'aperçoive que certaines personnes qui ont fait une démarche vis-à-vis d'un CPAS auraient pu bénéficier d'une aide si la demande n'avait été écartée sur la base d'un manque d'information. Malheureusement, si la demande n'est pas enregistrée, la personne ne reçoit pas d'accusé de réception et ne peut introduire aucun recours à l'encontre du refus d'aide.

Les entretiens avec les travailleurs sociaux n'ont pas révélé ce type de pratique. Néanmoins, certains reconnaissent que lorsqu'une demande ne leur paraît pas légitime, ils engagent un dialogue avec l'utilisateur et tentent de lui faire comprendre que sa requête est irrecevable.

« I: Est-ce que vous transmettez toute demande, même celle qui ne vous paraît pas légitime, y a-t-il un tri a priori ?

R: C'est difficile de répondre à ça. Il ne devrait pas en principe y avoir de tri. J'ai des collègues avec qui il n'y a pas de tri du tout mais il y a tellement longtemps que je fonctionne et je vois quand même ma jeune collègue, qui travaille depuis 2000, je crois inmanquablement qu'on va quand même discuter avec la personne et puis que la personne ne formule plus sa demande. Il y a parfois aussi le fait que les demandes ne sont pas claires. Mais en matière de RI, c'est difficile ça parce qu'une demande de RI, elle doit être actée au registre. Et à partir du moment où elle est actée, elle passe forcément au Conseil. Donc là, c'est beaucoup plus contraignant qu'un autre

type de demande. Donc là, je dois dire qu'il y a presque quand même 99 fois sur 100 un dossier même si ça va vers un refus, même si la personne a retiré sa demande, on va quand même la présenter au Conseil. »

Le groupe de pilotage a souligné l'importance d'enregistrer chaque demande, y compris celles qui semblent infondées. De même, il est essentiel que la personne qui introduit une demande prenne connaissance des termes exacts dans lesquels celle-ci est transmise au Conseil de l'aide sociale et les agrée. Assurer ainsi la transparence de la procédure permet à l'ayant droit d'être pleinement acteur du processus d'intégration sociale dans lequel il est engagé. La transparence a également l'avantage de favoriser l'émergence d'une relation de partenariat entre l'ayant droit et le travailleur social.

3.2. L'enregistrement de la demande (y compris l'accusé de réception)

La délivrance d'un accusé de réception est légalement obligatoire. En outre, les demandes doivent être à présent inscrites par ordre chronologique dans un registre tenu à cet effet et signé par l'intéressé lorsque la demande est orale¹⁰.

Pourtant, lors des débats, les associations ont plus d'une fois questionné les procédures d'enregistrement des demandes. Selon elles, il arrive couramment que les personnes ayant introduit une demande ne reçoivent pas d'accusé de réception. Elles ne savent pas qu'il est obligatoire et ne perçoivent pas son importance, notamment pour exercer un éventuel recours.

D'après les entretiens menés, près d'un tiers des ayants droit interrogés disent ne pas avoir reçu d'accusé de réception, neuf personnes ne se souviennent plus. L'enjeu de l'accusé de réception n'est pas clairement perçu par tous, d'autres confondent accusé de réception et décision.

« I: Avez-vous reçu un papier disant que vous étiez venu faire cette demande, un accusé de réception ?

R: Non.

I: Vous n'avez rien reçu ?

R: Non.

I: Vous ne l'avez pas demandé non plus ?

R: Non. Ben, normalement ça se demande pas.

I: Normalement il doit vous le donner.

R: Voilà.

I: Oui. Mais s'ils ne vous le donnent pas, vous pourriez éventuellement le demander ?

¹⁰ Art 18, loi du 26/05/02 concernant le droit à l'intégration sociale.

R: Non, mais moi, comme je vous ai expliqué, je connaissais pas le système heu, pour demander, parce qu'en fait heu, pour moi heu, j'ai expliqué ma situation... [silence].

I: Oui, Vous n'osiez pas trop, vous ne saviez pas quelle initiative vous pouviez prendre.

R: Voilà. »

« I: Est-ce que vous avez reçu un accusé de réception ?

R: Oh ça...faut attendre un mois à deux mois après..

I: Un mois à deux mois après ?

R: Ca dépend...

I: Vous ne le recevez pas sur le moment même ?

R: Non. Je ne l'ai pas encore reçu et ça a passé la commission lundi.

I: Oui. L'accusé de réception c'est le papier qui dit...

R: Comme quoi j'ai droit au minimex...

I: Non, ça c'est la décision. L'accusé de réception, c'est le papier qui dit que vous avez fait une demande et en principe, vous le recevez au moment où vous faites la demande ou juste après.

(...)

R: Non, ça j'ai pas eu.

I: Et vous avez une idée de pourquoi vous ne l'avez pas eu ?

R: Non.

I: On ne vous en a jamais parlé ?

R: Non. »

Du côté des travailleurs sociaux, un seul reconnaît que l'accusé de réception n'est pas systématiquement délivré. Tous les autres affirment se conformer à cette règle sans exception, du moins lorsqu'il s'agit d'une demande relative au droit à l'intégration sociale. Certains relèvent l'incompréhension des personnes face à ce document.

« Parfois les gens reviennent avec l'accusé de réception parce qu'ils n'ont pas compris de quoi il s'agissait. »

« Les gens ne demandent pas un accusé de réception, ils demandent 'vous pourriez me donner une preuve que je suis venu aujourd'hui ?' (...) mais c'est souvent à la demande de quelqu'un d'autre. Par exemple, à la demande d'un avocat, à la demande d'un service social qui les a orientés, qui les a prévenus: 'attention, demandez une preuve que vous êtes passé'. »

L'utilité du registre est quant à elle débattue par les assistants sociaux. Pour certains, il ne génère qu'une lourdeur administrative de plus alors que pour d'autres, il offre une protection supplémentaire pour l'ayant droit potentiel. Ce débat illustre la tension constante entre le souci de protection des ayants droit et le formalisme, parfois perçu comme excessif, du travail social.

Ce formalisme indispensable pour garantir l'accès au droit n'est cependant pas suffisant. Malgré les mesures inscrites dans la loi, la fonction et l'utilité de l'accusé de réception, par exemple, ne sont pas perçues par tous les demandeurs. Bien souvent, une explication orale de la part du travailleur social s'avère indispensable.

3.3. L'enquête sociale

La loi concernant le droit à l'intégration sociale stipule que le centre procède à une enquête sociale en vue de l'octroi du droit à l'intégration sociale et que cette enquête doit être effectuée par des travailleurs sociaux¹¹. L'arrêté royal portant règlement général¹² précise les informations qui doivent obligatoirement être récoltées sur la base d'un formulaire préétabli :

- identité, domicile, situation matérielle et sociale, cohabitants éventuels ;
- déclaration de ressources ;
- le(s) centre(s) qui est (sont) déjà intervenu(s) dans l'immunisation de revenus d'un emploi, dans les charges salariales ou pour une prime d'installation.

En outre, le CPAS est tenu de solliciter l'autorisation du demandeur pour pouvoir vérifier l'exactitude des renseignements et déclarations auprès des organismes financiers et des institutions de sécurité sociale. Toute autre mesure d'enquête sociale est laissée à la libre appréciation de chaque CPAS, selon ce qui lui semble approprié.

Les questionnaires destinés aux ayants droit et aux travailleurs sociaux tentent de cerner les conditions dans lesquelles l'enquête s'effectue et quelle y est l'implication des demandeurs.

« Pour certains, solliciter l'aide du CPAS, c'est vivre une perte de maîtrise de ses dépenses, de son mode de vie. Lorsqu'une personne se débat dans ses difficultés de logement, de santé, d'endettement, de conflits familiaux, il lui est parfois pénible de supporter, en plus, les intrusions de services sociaux. » (LST, 2003)

Les entretiens ont montré que les ayants droit n'ont pas toujours une idée claire de ce en quoi l'enquête consiste. Plusieurs d'entre eux disent qu'il n'y a pas eu d'enquête sociale suite à leur demande ou en donnent une description qui n'est pas conforme à ce qu'elle devrait être.

« Donc vous allez là-bas. Tu dis, voilà, je suis à la rue, je voudrais bien avoir le minimex. Alors on vous répond, c'est pas un minimex complet, c'est un minimex de rue (...), en attendant de trouver quelque chose. Alors là, ils vous poussent à chercher. »

¹¹ Art 19, loi du 26/05/02 concernant le droit à l'intégration sociale.

¹² AR du 11/07/02 portant règlement général en matière de droit à l'intégration sociale.

« Et cette enquête, finalement je ne sais pas comment elle s'est déroulée. Il m'a dit: 'dis, on va faire une réunion' mais je n'en sais pas plus. »

D'autres l'ont ressentie très lourdement, comme cet ancien indépendant.

« Dans un premier temps, avec toute l'enquête, ça a été excessivement lourd dans mon cas parce qu'étant ex-indépendant, ayant eu de l'immobilier à un certain moment, il a fallu vraiment justifier tout, au moindre centime et c'est pas évident parce que c'est une carrière qui remonte à vingt-cinq, trente ans. Vous imaginez, aller retrouver des documents d'il y a une trentaine d'années. Ca, ça a été le problème. (...) Premier passage [devant le Conseil]: « Oui mais, on a pas la preuve que ce monsieur n'a pas ». Bon, retour case départ, remis avec mes papiers etc. Repassage: « Oui mais, est-ce qu'on pourrait avoir accès au compte bancaire ? ». Et je vais dire qu'à ce moment-là je suis un peu monté sur mes grands chevaux (...). J'ai signalé à l'assistante sociale: « Ecoutez, moi je vous ai fourni absolument tout ce que je pouvais, toutes les preuves, des extraits de compte etc. Maintenant, je ne vais pas plus loin, si vous n'acceptez pas le dossier comme ça, c'est terminé, j'arrête la demande. ». Et c'est passé finalement, je crois que ça a été aussi l'intervention de l'assistante sociale qui m'a reçu, qui je crois, s'est rendu compte que j'étais de bonne foi, et qui a insisté pour que ça passe et c'est passé comme ça, sinon, je crois que j'étais encore parti dans des méandres épouvantables. (...) Je comprends le contrôle, ça me semble logique, mais à certains moments, vers la fin, pour moi, ça devenait beaucoup plus tatillon qu'autre chose. Parce qu'il est certain, trente ans de mouvements, de bâtiments, de commerce, aller tout prouver au centime près, c'est intenable. »

Les travailleurs sociaux reconnaissent qu'ils doivent composer avec le rôle de contrôleur tout en souhaitant préserver leur fonction d'accompagnateur.

« Ce que je fais au début d'une enquête sociale. (...) je leur dis comment ça fonctionne et j'explique aussi qu'une des conditions de l'octroi, c'est la disposition au travail. Donc j'explique tout de suite, pour que les gens sachent dans quel cadre légal ils sont, que ce n'est pas moi qui décide d'exercer un contrôle X ou Y. Que c'est un cadre légal, que je vais devoir leur demander beaucoup de papiers, beaucoup de preuves. J'ai besoin de ça pour pouvoir constituer un dossier complet, sinon, ça ne passe pas au Conseil. Je l'explique et c'est vrai que l'on doit continuer à contrôler, si on est dans les conditions de l'octroi. »

« J'explique le cadre dans lequel je travaille. Je sépare un peu les deux choses: le cadre légal et ma personnalité d'assistante sociale. »

- La visite à domicile

La visite à domicile n'est pas obligatoire légalement. Elle est cependant imposée dans de nombreux CPAS afin de vérifier la résidence et l'état de besoin du demandeur. Mais les assistants sociaux déclarent s'en servir aussi avec un autre objectif.

« On nous demande systématiquement la visite au domicile. Et on a même reçu instruction d'essayer de la faire dans la semaine, dans les cinq jours, si c'est possible. Pour vérifier la résidence et l'état de besoin, mais c'est vrai que la loi ne l'oblige pas spécifiquement. Moi, je ne la défends pas dans un but de contrôle (...) moi, je trouve que c'est important pour mieux connaître la personne et la situer dans son cadre et avoir une discussion tout à fait différente que quand on est au bureau, quand il y a des gens qui attendent derrière la porte, etc. C'est vraiment un autre cadre, et ça dure souvent trois quarts d'heure, une heure, quand je vais chez les gens. Pour moi, c'est pas dans un but de contrôle mais dans celui d'avoir un contact plus personnel avec la personne. Ça permet d'aborder d'autres choses. »

« La personne sera quand même toujours plus ouverte dans son propre environnement qu'ici dans un bureau et nous voyons aussi nous-mêmes dans quelles circonstances elle vit. La personne peut, par exemple, vivre dans une maison vraiment délabrée ce qui nous amènera à chercher un moyen pour qu'elle se sente mieux. »

Si la visite à domicile est valorisée par les travailleurs sociaux, elle est parfois crainte par les ayants droit, selon les associations.

« La visite à domicile s'avère la meilleure ou la pire des choses. Elle est tout à la fois souhaitée et crainte. Sans visiter le logement, le travailleur social peut ne pas comprendre les problèmes. En même temps son intrusion, en plus d'être souvent vécue comme une atteinte à la vie privée, risque d'engendrer des conséquences en chaîne inattendues. » (LST: 72)

Les entretiens révèlent que la forme que prend cette visite à domicile est très variable. Certains l'effectuent à l'improviste, d'autres annoncent leur visite, d'autres encore fixent un rendez-vous précis avec le demandeur. Les associations insistent sur les modalités de la visite, qui doit être effectuée dans le respect du demandeur.

« L'accompagnement sur mesure signifie qu'on doit tenir compte le plus possible de ces différences individuelles. Les clients doivent pouvoir être avertis et pouvoir choisir s'ils souhaitent une visite à domicile. Si quelqu'un ne souhaite pas recevoir immédiatement le travailleur social, cela doit être accepté. La plupart des personnes pauvres sont d'avis qu'avant d'accueillir un travailleur social à la maison, il doit d'abord y avoir une bonne relation entre eux. Lorsqu'un assistant social veut effectuer une visite à domicile, il doit alors en communiquer clairement les raisons. » (Recht Op: 34)

- L'implication du demandeur dans l'enquête et son accès au dossier

Mis à part les renseignements, fixés par l'arrêté royal, qui doivent obligatoirement être recueillis, aucune disposition légale ne précise la manière dont le dossier individuel du demandeur doit être constitué et tenu.

L'enquête contradictoire, qui prévoit que le demandeur puisse lire et signer les données contenues dans l'enquête, ne porte que sur les « données objectives » qui doivent être recueillies selon la loi.

D'après les entretiens, il ne semble pas d'usage de donner accès à l'ensemble complet du dossier.

« Donc moi, ça ne me poserait pas problème, enfin j'essaie d'être claire avec la personne dans l'entretien sur ce que je vais proposer, sur ce que je pense de la situation etc. donc je ne fais pas de cachotteries à la personne dans mon rapport confidentiel mais c'est pas une pratique ici. Et bon, comme je n'ai jamais pris l'initiative non plus de le faire, mais si quelqu'un me le demandait, je ne dirai pas non en tout cas. »

Pourtant l'enquête sociale devrait, comme la demande, favoriser la participation de l'usager au processus d'aide. Elaborer l'enquête sociale en dialogue avec l'ayant droit devrait permettre de dégager une analyse commune de la situation, reconnue par toutes les parties.

Les entretiens n'ont pas permis d'explorer tous les éléments relatifs à l'enquête sociale, notamment celle de la place du demandeur dans les démarches et les procédures. Cette question pourrait faire l'objet d'une recherche à part entière.¹³

3.4. Le droit d'audition

La loi prévoit que le CPAS est tenu d'entendre le demandeur, si celui-ci le sollicite, avant de prendre une décision relative à l'octroi, au refus ou à la révision du droit à l'intégration, ainsi que par rapport à toute décision de sanction ou de récupération¹⁴.

L'information sur l'existence de ce droit figure sur l'accusé de réception. Elle semble néanmoins ne pas atteindre les personnes concernées : dans l'enquête, seuls quatre ayants droit disent avoir reçu cette information.

¹³ Une recherche sur cette question a été réalisée dans le domaine de l'aide à la jeunesse: "L'apport de la parole des familles dans l'aide à la jeunesse", recherche commanditée par la Ministre de l'aide à la jeunesse de la Communauté française qui visait à évaluer la manière dont le point de vue des familles est pris en compte dans le fonctionnement de l'aide à la jeunesse, non publié.

¹⁴ Art 20, loi du 26/05/02 concernant le droit à l'intégration sociale

L'opportunité d'encourager l'audition devant le Conseil est perçue différemment d'un travailleur social à l'autre. Etre auditionné n'est pas toujours favorable au demandeur, précise une répondante. Les assistants sociaux savent ce qu'ils disent au Conseil et ce qu'ils ne disent pas sous peine de provoquer une décision défavorable.

« Les gens en général, ceux qui viennent au Conseil, sont ramassés et retournés comme une crêpe parce que les conseillers vont poser des questions et évidemment, ils vont répondre parce qu'ils sont naturellement impressionnés d'arriver devant neuf personnes. Très souvent, cela leur est défavorable... Vous aurez quatre fois la même question sous quatre formes différentes et si vous ne répondez pas quatre fois la même chose, zigouillés. Eux, les pauvres, ils n'ont aucune chance. »

Une autre assistante sociale tient un raisonnement inverse.

« Mais quand il y a un dossier, par exemple, qui est difficile où je me dis 'ça va être difficile', je trouve que la personne doit être aidée, donc ça va être difficile à passer parce que je connais un peu le Conseil etc. Parfois je conseille à la personne de venir aussi elle-même. C'est le cas, par exemple, de trucs compliqués où quelqu'un était indépendant, j'ai pu rassembler des justificatifs mais, bon, je me dis que le Conseil va être méfiant, là je conseille à la personne de venir. Ou bien quand un dossier a été remis pour des questions complémentaires et que je vois que le Conseil est méfiant ou parfois il y a des choses compliquées qui sont difficiles à bien expliquer par écrit. »

Les deux citations qui précèdent posent la question de savoir si le droit d'audition protège ou non l'ayant droit et invitent à procéder à son évaluation. Par qui est-il utilisé ? Quel est son impact sur l'accès aux droits ?

3.5. La décision

La loi concernant le droit à l'intégration sociale impose au CPAS de prendre une décision dans les trente jours qui suivent la demande. Elle doit être notifiée par courrier recommandé dans les huit jours. La lettre doit contenir les motifs de la décision et les informations nécessaires au demandeur pour exercer un droit de recours.

A deux exceptions près, toutes les personnes interrogées déclarent avoir reçu la notification écrite de la décision. Il semble que dans une majorité de cas, la teneur de la décision soit, en plus, expliquée oralement par l'assistant social, par téléphone ou au cours d'un entretien. En effet, plusieurs ayants droit soulignent la difficulté de

comprendre le contenu de la lettre et la nécessité d'obtenir des explications à son sujet.

« Je vais être honnête. Tu ne comprends pas ce que tu lis (...) et alors ils font référence à tel ou tel article, mais tu ne peux rien en tirer. Alors évidemment si tu veux le demander, tu téléphones. »

« Moi j'ai donc reçu ce papier [la décision] avec le contrat, c'est écrit en tout petit. Quand on est bien dans sa tête, ou bien chez soi, confortable etc. ... parce que toutes ces choses là sont adaptées, sont vues, sont pondues, j'imagine, par des gens, finalement, qui sont bien installés chez eux, qui rentrent chez eux, tout va bien, et où la tête fonctionne bien normalement! Et quand on est traumatisé, quand on a rien mangé depuis des jours, qu'est-ce que vous voulez? Moi je prends un papier comme ça, je le lis, ... je ne comprends pas du tout... »

Certains assistants sociaux en sont conscients et prévoient d'office une explication orale, mais il n'y a pas de règle générale en la matière et il semble que chaque travailleur social mette en place ses propres procédures.

Lorsque le Conseil décide de ne pas octroyer le droit à l'intégration, les travailleurs sociaux disent informer systématiquement les demandeurs des possibilités de recours. Certains ont même été jusqu'à aider les personnes à formuler les termes du recours. Dans certains CPAS, il existe une permanence juridique qui assiste les gens dans leur démarche. Mais de l'avis même des travailleurs sociaux, rares sont ceux qui s'engagent dans des procédures de recours.

Comme pour l'accusé de réception, les entretiens avec les ayants droit nous montrent que si les mesures formelles inscrites dans la loi sont indispensables, elles ne suffisent pas. Dans le groupe de pilotage, les représentants des travailleurs sociaux comme des associations, ont souligné l'importance de la communication orale.

4. Le parcours de l'ayant droit après la décision

En instaurant la loi relative au droit à l'intégration sociale, le législateur veut « donner un nouveau contenu au droit à l'intégration sociale, qui va au-delà du droit à un revenu minimum. La mission des centres publics d'aide sociale (CPAS) doit donc être de rechercher une participation de chacun dans la société »¹⁵. Le CPAS dispose de trois outils importants pour mettre en œuvre le droit à l'intégration sociale : l'emploi, le projet

¹⁵ Projet de loi concernant le droit à l'intégration sociale, exposé des motifs, Doc. parl., Chambre des représentants, session 2001-2002, numéro 1603/001, 23 janvier 2002, p.4.

individualisé d'intégration sociale¹⁶, le revenu d'intégration¹⁷. La mise à l'emploi et le PIIS sont considérés comme les outils de prédilection pour les usagers de moins de 25 ans.

Nous retrouvons un ou plusieurs de ces trois éléments dans le parcours suivi par l'ayant droit après la décision prise par le Conseil. Ils sont d'ailleurs aussi au cœur de l'enquête menée auprès des ayants droit et des assistants sociaux. Dans cette section, nous nous attachons à examiner les conditions du partenariat entre l'utilisateur et l'assistant social. Sont en outre relevés, certains signaux relatifs à l'opportunité des contrats, aux conditions d'emploi, à la collaboration entre le CPAS et d'autres services pour le suivi des ayants droit, etc.

4.1. A qui propose-t-on un projet individualisé ou un emploi ?

Une série de questions posées aux assistants sociaux concernait les critères éventuels sur lesquels le CPAS se base pour décider de proposer un projet individualisé ou un emploi.

4.1.1. Le projet individualisé

Selon la plupart des assistants sociaux, un PIIS est en principe systématiquement conclu avec les ayants droit âgés de moins de 25 ans, conformément à la loi. En théorie seulement, car certains expliquent que leur CPAS n'est pas encore en mesure d'en proposer un à tout le monde. Malgré les efforts considérables consentis dans ce sens, le délai de trois mois est trop court pour respecter cette disposition.

Le PIIS n'est pas proposé systématiquement aux personnes de plus de 25 ans, sauf pour servir de tremplin vers un emploi ou une formation.

Un certain nombre d'assistants sociaux citent comme critère le fait de pouvoir demander des subsides dans le cadre d'un PIIS ou d'une mise à l'emploi.

Certains CPAS ont décidé de proposer un contrat à chaque demandeur et, par extension, à toute personne émargeant au CPAS. Plusieurs assistants sociaux trouvent cela positif, tant pour le CPAS que pour les usagers eux-mêmes :

« Ils peuvent alors évoluer vers un emploi et des revenus, ce qui améliore leur situation et les aide à se sentir mieux. »

¹⁶ Pour alléger le texte, le projet individualisé d'intégration sociale sera dénommé PIIS dans la suite du texte.

¹⁷ Loi relative au droit à l'intégration sociale, commentaire des articles, Doc. parl., Chambre des représentants, session 2001-2002, numéro 1603/001, 23 janvier 2002, p.4.

Cette pratique est liée à l'obligation d'être disposé à accepter un travail. Selon un travailleur social, un PIIS est certainement rédigé si une allocation est octroyée depuis longtemps.

Dans deux CPAS, c'est en théorie le Conseil qui propose ou non un projet aux plus de 25 ans. Dans la pratique, c'est l'assistant social qui le propose à ceux qui se trouvent dans une impasse.

4.1.2. L'emploi

La plupart des assistants sociaux affirment que l'âge du demandeur n'influence pas la mise à l'emploi.

« On peut avoir quelqu'un de moins de 25 ans qui n'est pas encore du tout prêt à travailler. On peut avoir une personne de plus de 25 ans qui n'est pas non plus prête à travailler parce qu'elle n'est pas assez formée, a trop peu d'expérience ou trop de problèmes psychologiques. Je réfléchis en fonction de la personne elle-même plutôt qu'en fonction de son âge. »

Le travailleur social suivant affirme toutefois le contraire.

*« I: Tentez-vous de remettre au travail plutôt des jeunes que des personnes plus âgées ?
R: Oui, c'est évident. Le contraire serait d'ailleurs dangereux. Il n'est pas bon que les jeunes s'enfoncent dans leur malaise. »*

4.2. Le projet individualisé d'intégration sociale

4.2.1. Un projet, un contrat, un stage ... ou autre chose encore ?

Les informations sur le PIIS sont peu diffusées auprès des ayants droit et peu connues d'eux. Cela ressort clairement dès le début des entretiens.

Certaines personnes ne savent pas quel type de contrat elles ont signé.

*« R : Je n'ai pas dû signer de contrat d'intégration.
I : Le CPAS ne l'a jamais proposé ?
R : Non.
I : (...) Il existe différentes sortes de contrat : certains mènent à un emploi, d'autres ...*

R : J'ai bien dû signer un contrat pour cela, pour l'accompagnement à l'emploi.

I : Il s'agissait d'un contrat de travail ?

R : Non, non. On a aussi certaines obligations par rapport à la personne chargée de nous accompagner vers l'emploi (...). On est obligé d'aller la voir toutes les semaines et donc de s'investir pour trouver du travail. »

Une autre personne considère son PIIS (qui comprend une formation) comme « *une mise à l'épreuve, un essai, pour voir si on convient ou on ne convient pas* ». Il est clair qu'elle le considère plutôt comme un stage précédant un emploi que comme un projet individualisé.

« Je considère ça un petit peu comme un précontrat de travail. Je n'ai pas un contrat de travail, mais j'ai les obligations de quelqu'un qui a un emploi ou qui a un contrat de durée indéterminée, (...) je m'engage à faire ce que tout un chacun doit faire quand il travaille dans une société. »

Une autre personne encore prétend avoir un PIIS en cours (« *je vais faire de petits travaux chez les gens qui font appel au CPAS pour avoir du personnel* ») mais, dans la suite de la conversation, elle dit ne pas avoir dû signer de contrat. Elle considère son activité actuelle comme « *une étape intermédiaire* » pour gagner un peu d'argent en plus du revenu d'intégration. Des éléments de son récit laissent supposer qu'elle a bien conclu un projet individualisé qui a entre temps débouché sur un emploi « *article 60 §7* ».

4.2.2. La connaissance du contenu du PIIS et des procédures en la matière

Peu d'ayants droit connaissent le PIIS, y compris, mais dans une moindre mesure, parmi ceux qui ont signé un tel projet.

Certains disent être partiellement informés, d'autres assez bien, tant sur le contenu du PIIS et sur sa portée (engagements pris par les parties et conséquences pour chacune d'entre elles) que sur les modalités en matière de procédure¹⁸. Certaines personnes « bien informées » ignorent néanmoins au moins une des dispositions relatives au PIIS. Les unes disent

¹⁸ Il s'agit des dispositions d'application pour les négociations relatives au PIIS (possibilité de se faire accompagner par une personne de son choix lors de la négociation, délai de réflexion de 5 jours avant la signature du contrat) et pour le suivi ainsi que l'évaluation du PIIS (évaluation une fois par trimestre au moins, possibilité d'avoir un entretien avec l'Assistant Social dans les 5 jours ouvrables). Les PIIS spécifiques (tels le PIIS menant à un contrat de travail à l'issue d'une période donnée) contiennent aussi certaines dispositions (loi du 26/05/02, AR du 11/07/02).

ne pas être au courant du délai de réflexion de 5 jours précédant la signature du projet, d'autres déclarent ne rien savoir de la possibilité de se faire accompagner par un tiers ou de demander un entretien dans les 5 jours ouvrables. Plusieurs personnes disent ne pas connaître le contenu précis du PIIS, ne plus s'en souvenir ou bien elles ne peuvent en parler qu'en termes vagues.

« I : A quoi s'engage le CPAS dans ce contrat ?

R : Ils m'assistent pour chaque démarche que je veux effectuer.

I : C'est indiqué dans ce contrat ?

R : Pas spécifiquement mais ils me l'ont dit oralement. »

Certains assistants sociaux admettent ne pas donner d'informations exhaustives sur les dispositions « formelles » du PIIS comme le droit au délai de réflexion de 5 jours, affirmant parfois explicitement suivre en cela la logique des ayants droit: « *les gens ne le demandent pas* ».

4.2.3. Difficile à comprendre et ... à expliquer ?

A l'instar des dispositions de la loi dans son ensemble, celles relatives au PIIS sont difficiles à comprendre et à déchiffrer pour les usagers. Dans ce point, nous souhaitons attirer l'attention sur les raisons pour lesquelles beaucoup d'assistants sociaux affirment que le PIIS est difficile à expliquer. Quelques assistants sociaux invoquent explicitement la charge de travail pour justifier l'absence d'explication complète et correcte.

Premièrement, certaines dispositions ou certains concepts sont imprécis, ce qui peut donner lieu à différentes interprétations. En conséquence, une assistante sociale explique que dans son CPAS, le PIIS existe sous de nombreuses formes « *peut-être davantage que ce que la loi prévoit ou que dans un autre CPAS* ».

Une deuxième raison avancée par les assistants sociaux concerne les difficultés qu'éprouvent les personnes socialement très défavorisées à traiter des informations. Il est possible de résoudre ce problème en « *donnant les informations en plusieurs étapes* » a-t-on dit pendant un entretien en groupe. Mais la question a été posée de savoir si la loi autorise cette approche et, si oui, si cette solution n'est pas fortement compromise par le délai fixé par le PIIS menant à un contrat de travail à l'issue d'une période donnée.

(Extrait d'interviews de groupe) « *R1 : Car après une semaine, on devra aussi se prononcer et dire : 'c'est un client qui peut aller travailler ou qui ne peut pas aller travailler'. Lorsqu'on introduit la demande, on doit déjà un peu savoir dans quelle direction aller.*

R2 : Comment cela ?

R1 : A l'issue de cette semaine on va... en fin de compte, la loi DIS parle d'abord d'emploi et ceux qui ne peuvent pas travailler reçoivent le revenu d'intégration. Donc en fait, si on porte une demande devant le Conseil, on devrait vraiment savoir si dans ce cas, il faut un revenu d'intégration ou un emploi.

R : (...) Mais ce n'est pas possible bien entendu. En pratique, c'est tout bonnement impossible : on a souvent besoin de deux ou trois mois rien que pour savoir qui on a en face de soi mais c'est indiqué comme cela dans la loi, en pratique c'est impossible. »

L'opinion de certains assistants sociaux sur le PIIS peut constituer une troisième explication. Cet instrument leur semble trop formel et pas suffisamment applicable en pratique, ce qui les amène à informer les ayants droit de manière plus souple, adaptée, pas tout à fait conforme aux dispositions légales.

Enfin, deux assistants sociaux disent n'avoir rencontré presque aucun problème lors de la transmission d'informations sur le PIIS aux demandeurs, du fait, selon eux, que la nouvelle loi a engendré peu de changements sur le plan du contenu. L'un d'eux ajoute que cela s'explique surtout par le fait que beaucoup de personnes bénéficiant d'un PIIS avaient déjà un projet semblable avant l'instauration de la nouvelle loi.

4.2.4. Comment le PIIS est-il perçu sur le terrain ?

- Un instrument intéressant

Un certain nombre d'assistants sociaux ont une opinion positive sur le PIIS en tant qu'instrument de travail. Pour eux, d'une part le PIIS est un point de repère tant pour l'usager que pour l'assistant social ; d'autre part, il permet d'avoir à relativement brève échéance des perspectives en termes d'emploi, celui-ci étant, d'après eux, l'outil le plus susceptible de favoriser l'intégration sociale.

«Je trouve ce contrat utile parce qu'il constitue un fil conducteur tant pour le client que pour moi-même, l'assistant social. Cela me permet d'expliquer clairement à cette personne : 'regardez, nous allons faire telle et telle démarche à tel moment. Ainsi cette personne voit aussi que dans autant de mois, elle aura peut-être du travail ou que dans autant de mois, elle suivra une formation et aura un diplôme. Je trouve cela positif, pour nous-mêmes aussi. Du temps du minimex, cela n'existait pas. On avait vite tendance à penser : 'cette personne a le minimex, elle est aidée' et on avait

tellement de travail que ça passait assez vite à l'arrière-plan. Mais maintenant, avec le contrat d'intégration, on doit quand même songer à retourner voir le dossier tous les X mois et vérifier où on en est, voir si la personne suit encore la formation. Donc je trouve ça positif, tant pour le client qui voit mieux où il en est et où il va que pour l'assistant qui va se demander où la personne en est maintenant, ce qu'on a déjà atteint et ce qu'on peut encore atteindre. Je trouve donc que c'est un bon instrument. »

« Si on peut avoir un emploi, on peut aussi avoir un revenu, on a aussi des contacts sociaux, ce qui est important. (...) Vouloir faire comprendre aux gens que maintenant, c'est là-dessus que l'accent est mis dans cette loi. Octroyer moins longtemps une aide c'est un plus pour les gens et c'est aussi un plus pour nous. Eux, ils évoluent vers un emploi et un revenu, leur situation est meilleure, ils se sentent aussi mieux (...). Nous avons même déjà eu des gens qui par la suite ont dit : 'on ne savait vraiment plus quoi faire et on était content comme on était puis les choses ont évolué et maintenant, voyez comme on a avancé'. Parfois c'est aussi sur le plan psychologique, mental et moral qu'un changement doit se faire chez ces personnes. »

Dans la suite de l'interview, ce répondant dit que « *les personnes elles-mêmes perçoivent peut-être le projet comme un contrôle* » alors que d'après lui : « *maintenant, c'est l'inverse, il s'agit surtout d'encourager et de rectifier le tir, de procéder à des évaluations et d'espérer pouvoir améliorer la situation à partir de là* ».

Les ayants droit qui ont une opinion tout à fait positive sur le contrat l'expliquent en faisant référence aux droits et devoirs de chaque partie.

« En fait, c'est normal. Je trouve que si on a un contrat, on doit le respecter, on ne doit pas recevoir de l'argent à ne rien faire (...) on doit donner quelque chose en échange je trouve. »

« Avec ce contrat je sais que le CPAS est derrière moi. Je dois respecter le contrat. Si je le fais, ils le font aussi. Si je ne le fais pas, ils vont dire : 'ah, il s'en fiche, alors nous aussi'(...). D'un côté, je trouve ça bien, très bien même. »

– Un instrument intéressant, mais ...

Certains assistants sociaux trouvent bon de définir les droits et les devoirs de chaque partie mais ils se demandent si le PIIS est l'outil le mieux approprié pour ce faire.

« Je ne sais pas si en soi, le PIIS a une utilité. Mais il est utile de se mettre d'accord sur certains points. Je ne sais pas quel type de document il faut employer. Mais se mettre d'accord sur ce à quoi nous nous engageons et ce à quoi le jeune s'engage, c'est utile et ça rend les choses claires. »

La personne suivante estime que le PIIS peut servir à redémarrer le processus d'aide si celui-ci risque de s'enliser. Elle parle d'utiliser le PIIS comme outil. Toutefois, d'après elle, dans beaucoup de CPAS, le PIIS donne davantage lieu à des sanctions.

« C'est parfois mieux pour ces personnes de mettre une fois pour toutes cela clairement sur papier. Pour moi, il ne s'agit vraiment pas de suspendre l'allocation, de ne plus accorder d'aide ou quelque chose comme ça mais de faire une percée.

(...) On en a aussi certains qui vont s'installer dans leur situation alors qu'on trouve qu'en fait, ils doivent en sortir. »

D'après une assistante sociale, un contrat peut être utile, du moins s'il ne vise pas la mise à l'emploi à court terme. Cela lui semble en effet une démarche difficile, vu la situation actuelle sur le marché du travail. Dans le CPAS où elle travaille, on prévoit le temps et les moyens nécessaires pour que les personnes âgées de plus de 25 ans, puissent s'épanouir au travers d'une dynamique de groupe.

« On en discute en équipe et quand on a des personnes qui sont quand même assez installées dans leur situation pour un petit peu les amener à bouger, on essaie de voir, tiens, quel type de contrat pourrait-on leur proposer ? Et on le fait alors de manière obligatoire, parce que nous avons des groupes de redynamisation où on fait un contrat d'intégration avant la participation au groupe. (...) Si le contrat n'est pas respecté, on essaie de voir pour quelles raisons la personne ne revient pas. (...) Finalement les gens sont très contents de venir et on arrive à ce que les groupes se mobilisent et essaient d'avoir des projets de type individuel et de type collectif... et mettre en route d'autres projets par la suite. »

Selon certains assistants sociaux, l'utilité du PIIS dépend aussi de son contenu réel et en particulier de la mesure dans laquelle les deux parties peuvent y souscrire. D'après cette conception, l'utilité du PIIS est donc directement liée à la façon dont il se négocie et aux résultats obtenus.

- Un instrument qui ne correspond pas à la réalité du travail social

Dans sa forme actuelle, le PIIS ne correspond pas à la réalité du travail social. Cette affirmation a été souvent énoncée et elle a fait l'objet d'une quasi-unanimité lors des interviews en groupe. Cela pourrait aussi partiellement expliquer pourquoi les assistants sociaux ne donnent qu'une partie des informations sur le PIIS aux ayants droit et respectent moins les dispositions légales « formelles ».

Les professionnels ont mentionné plusieurs éléments étayant cette affirmation.

Primo, le PIIS n'est pas une méthode facile à utiliser.

« R1 : (...) donc je trouve ça très bon en soi comme méthode mais le problème, c'est que pour le moment, nous n'avons pas encore trouvé le bon texte, enfin la bonne forme (...). Mais pour les jeunes aussi, nous essayons quand même de plus en plus de vraiment l'utiliser comme méthode.

I : Est-ce que vous êtes soutenu en cela ?

R2 : Pas beaucoup, pas beaucoup... »

Une deuxième série d'arguments est liée au temps nécessaire pour répondre à la demande d'aide. Plusieurs assistants sociaux trouvent irréaliste d'attendre d'un PIIS qu'il débouche sur un contrat de travail dans les trois mois.

« C'est vrai que le délai des trois mois est quand même fort court pour faire un contrat qui puisse convenir à la personne, trois mois pour essayer de discuter de voir avec elle... »

« C'est vrai aussi que beaucoup de jeunes ont besoin d'un peu de temps et de tranquillité, qu'ils doivent régler leurs problèmes dans d'autres domaines, par exemple le logement, qu'ils doivent s'installer et chercher (...) Oui, il faut effectivement un emploi ou une formation complémentaire mais (...) quel sens cela a-t-il de forcer les gens s'ils ne sont pas prêts ? »

Tertio, quelques assistants sociaux estiment que le caractère obligatoire du projet n'est nullement favorable au processus d'aide. Ils invoquent - à nouveau - l'argument de temps et la logique des usagers. Certains vont plus loin encore et disent que le travail social implique que le PIIS ne peut pas être en même temps une méthode et un instrument de pression.

« D'après moi, obliger les gens présente peu d'avantages (...). L'important, c'est le parcours effectué avec le client, qui peut durer des années. Un tel contrat, avec toutes les démarches

administratives et légales que cela implique, ne permettra pas vraiment d'avancer avec de tels clients (...). Je pense que c'est surtout chez les jeunes qu'il y a un peu de méfiance à l'égard des contrats (...) et là, on vient leur dire 'oui, tu dois aussi signer un contrat. Ca donne parfois une drôle d'impression. »

« Je pense qu'il faudrait faire un choix, décider quelle voie il faut suivre pour ce PIIS. Est-ce un moyen pour exercer une certaine pression sur le client ou sur le CPAS ou bien est-ce une méthode mais les deux en même temps... On se retrouve alors dans un système d'aide obligatoire mais ce n'est plus de l'aide (...). Je trouve ça un peu bizarre en fait. Quand on va chez le médecin et qu'on dit : 'j'ai la grippe', le médecin dit : 'et bien, prenez ce médicament'. Alors on va l'acheter et on le prend. Mais quand un client vient chez nous et dit : 'je souffre d'une grippe sociale', on lui répond : 'prenez ce médicament' puis on va signer un contrat dans lequel il affirme qu'il va prendre ce médicament. Et bien, ça je ne comprends pas. »

« Il est inutile d'imposer quelque chose à quelqu'un qui n'en a pas envie. Il faut d'abord prévoir un an, un an et demi de motivation, de remise à niveau de ceci ou de cela avant de penser à faire quelque chose.»

- Un instrument « dangereux »

Selon un certain nombre d'assistants sociaux, le PIIS a pour conséquence une approche plus restrictive du Conseil qui se traduit par un recours plus rapide et accru aux sanctions à l'égard des ayants droit. En outre, ils s'interrogent sur l'opportunité de proposer un contrat à des catégories données de personnes.

« Là c'est la dérive qu'il y a, c'est au niveau du Conseil, on a vite tendance à mettre un contrat à tout le monde. Parce qu'ils ne respectent pas le contrat, on peut les sanctionner. Je crois que c'est un peu la dérive qu'il y a au niveau non pas de la hiérarchie, mais au niveau du pouvoir politique qui est le Conseil du CPAS ; ce sont quand même eux qui tiennent les rênes et aussi l'argent. »

« Puis, assez vite, là c'était une idée de l'assistante sociale en chef, c'était de faire des contrats pour toute personne aidée. (...) Seulement, on le fait pour les gens qui n'ont pas leur revenu d'intégration, mais qui ont l'équivalent du revenu d'intégration, les demandeurs d'asile, etc. Nous, on doit faire un contrat avec toute

personne aidée. Cette nouvelle loi a donné la possibilité d'une dérive comme ça. »

4.3. La mise à l'emploi par le biais du CPAS

4.3.1. Quel emploi ?

Les emplois proposés aux ayants droit sont divers. Plusieurs personnes sont affectées à des tâches administratives; certaines occupent une fonction qui touche à la relation d'aide, par exemple dans une structure d'accueil de la petite enfance. Une personne exerce une fonction manuelle dans un atelier de repassage.

Les assistants sociaux citent encore d'autres fonctions que les bénéficiaires du CPAS dans lequel ils travaillent exercent souvent. Il s'agit de postes dans les secteurs du tourisme (guichet d'information), de l'horticulture et de la construction (rénovation).

4.3.2. L'article 60 § 7

Toutes les personnes rencontrées qui ont été mises à l'emploi l'ont été dans le cadre de l'article 60 § 7. Soit elles travaillent dans le CPAS même, soit pour la commune ou la ville où se situe le CPAS auquel elles émargent ou encore dans une structure associative ou une entreprise du secteur de l'aide aux personnes ou de l'économie sociale.

Les assistants sociaux citent presque exclusivement l'article 60 § 7 comme mesure de mise à l'emploi. Ils ne mentionnent que de temps en temps l'article 61.

4.3.3. Perspectives

Certaines personnes sont satisfaites des possibilités d'emploi qui leur sont offertes et qui leur permettent de progresser vers une meilleure place au sein de la société. La personne que nous citons ci-dessous effectuait elle-même au moment de l'entretien un certain nombre de démarches pour trouver un autre emploi.

« A un certain moment, on se sent inutile, on n'est plus sûr de soi. Quand on retravaille, on recommence tout doucement à reprendre certaines marques. »

« En fait, c'est une espèce de processus d'apprentissage, une année d'expérience par le travail. Je peux suivre des cours, ce qui me permet d'élever un peu mon niveau. »

Plusieurs personnes se demandent toutefois avec appréhension ce qui se passera lorsque leur contrat sera terminé. Elles ne peuvent pas comprendre la logique de l'article 60 § 7 qui finalement ne les conduira peut-être qu'au chômage.

« Je pense que la majorité des gens qui sont passés par là, ils sont maintenant au chômage, mais bon, ils ont eu des difficultés après. C'est pire qu'avant, moi je dirais même. Parce que vous imaginez, vous avez travaillé pendant presque 2 ans et ensuite vous n'avez rien pendant un bon bout de temps. »

Malgré les limites propres à l'article 60 § 7, certaines personnes espèrent néanmoins être engagées définitivement pour le poste qu'elles occupent actuellement ou comptent sur le CPAS pour les aider à trouver un emploi après l'article 60 § 7.

Les propos des assistants sociaux ne sont guère différents. D'une part, avoir un emploi donne aux ayants droit la possibilité de s'intégrer socialement et de s'épanouir. D'autre part, l'article 60 § 7 présente une réelle limite : le fait que la mise au travail soit temporaire produit un effet décourageant sur les ayants droit, non seulement pendant la période d'occupation mais également dès le début de la recherche d'emploi. Dans le même ordre d'idées, certains affirment que les régimes de l'aide sociale et du chômage fonctionnent comme des vases communicants.

« On va chasser les gens du CPAS pour les envoyer au chômage, et puis ils reviennent quand même après quelques années. »

D'autres raisons contribuent à expliquer pourquoi des ayants droit pensent que les perspectives d'avenir sont mauvaises. Pour l'un d'eux, la période de mise à l'emploi est passée et il est à la recherche d'un autre emploi. Sa situation de mère seule avec 5 enfants constitue toutefois un obstacle car selon elle, il n'est pas évident de trouver un emploi dont les horaires sont compatibles avec sa situation familiale.

Une autre personne évoque les conséquences de sa relation difficile avec ses collègues. Elle aborde aussi la question de la confidentialité dans le cas où la personne est employée dans le CPAS même. Ses collègues étaient au courant de son passé et, selon lui, ils ont fait mauvais usage de ce qu'ils savaient. Des membres du groupe de concertation ajoutent que dans certains CPAS, les travailleurs embauchés dans le cadre d'un article 60 § 7 ne peuvent parfois pas prétendre aux mêmes avantages ou faire appel aux

mêmes services que leurs collègues (ils ne peuvent pas s'adresser au service du personnel par exemple).

« Certains sont si méchants, ils se sentent si mal dans leur peau (...) tous les jours, ils disaient : 'oh ceux qui touchent le minimex, ce sont des profiteurs, on en a assez (...)'. Moi, j'avais plein d'espoir quand je suis rentré, maintenant je me dis, si ça continue comme ça, au niveau de mes ressources humaines, je serai tellement épuisé (...) après un an et demi, je saurai à peine où j'en suis. »

4.3.4. Les possibilités de mise à l'emploi

Selon certains travailleurs sociaux, les possibilités de mise à l'emploi (grâce à des négociations avec les employeurs, à la prospection auprès des employeurs ou au placement surtout par le biais de l'article 60) sont souvent trop réduites pour répondre aux souhaits des ayants droit à court terme.

« Je dois dire, à X, on a des gros problèmes (...). C'est un des problèmes majeurs, c'est la sous-qualification des gens. Ce que moi j'essaie en tout cas, c'est de pousser les gens à ce qu'ils fassent une formation professionnelle. (...) Pour la majorité des gens, c'est d'acquérir un métier. Après, ils augmentent un petit peu leur chance de trouver un boulot. Pour les gens qui ont déjà une compétence, parfois se pose le problème d'âge. Et les gens qui sont réfugiés, qui ont eu un diplôme ou une formation dans leur pays et qui n'ont pas d'expérience en Belgique, qui sont plutôt jeunes, là, c'est parfois très difficile. On est parfois fort démuné. C'est la situation de l'offre d'emploi en général. »

Dans les petits CPAS, les professionnels du service social de base doivent parfois même endosser le rôle d'un coach professionnel, effectuer le travail de prospection etc., alors qu'ils disent eux-mêmes ne pas être qualifiés pour cela et n'avoir que très peu de temps à consacrer à ces tâches. Dans ces CPAS, des problèmes se posent parfois aussi en matière de mobilité (un usager ne peut financièrement pas se permettre de se rendre régulièrement à son lieu de stage par exemple) et d'accueil des enfants.

4.3.5. Stimuli financiers

D'après certains assistants sociaux, les usagers sont « poussés » vers le circuit du travail, qu'ils soient prêts ou pas, notamment à cause des subsides à l'embauche octroyés au CPAS. Il y en a qui affirment que la nouvelle loi a encore renforcé cette tendance :

« Il y a des incitants financiers dans la nouvelle loi...Ici on le sent très bien. Il y a des moments où sur tous les rapports, il y a 'promo job', 'promo job', 'promo job' ... ça veut dire service de réinsertion. Nous, on est obligé d'envoyer au service de réinsertion les gens qui n'en ont pas forcément besoin. »

D'autres assistants sociaux estiment que la loi concernant le droit à l'intégration sociale n'a pas instauré de nouveaux incitants financiers ou que ceux-ci ont été introduits par le programme printemps (2000)¹⁹.

Le fait que les subsides à l'emploi peuvent engendrer la dérégulation des conditions d'emploi a été évoqué au cours des entretiens et de la concertation. Ainsi un assistant social explique qu'un employeur a utilisé le statut d'article 60 § 7 pour faire effectuer un travail relativement qualifié à un salaire inférieur à la rémunération normale pour ce type de tâches.

« Je trouve ça quand même un peu fort, de la part de l'employeur, d'user de cette possibilité là pour engager quelqu'un. Parce que c'est quand même, c'est vrai, un certain poste à responsabilité qu'on lui donne (...). Je me dis que l'employeur pourrait quand même faire l'effort d'engager réellement quelqu'un. Si la personne lui convient, qu'il investisse quoi. »

4.3.6. Le contrat de stage et de formation

Les entretiens et la concertation font apparaître une pratique de certains CPAS, qui consiste à faire précéder la conclusion d'un contrat d'emploi dans le cadre de l'article 60 § 7 par un stage chez le même employeur. Le stage qui prend la forme d'une formation ou de l'acquisition d'une expérience de travail, est utilisé pour juger des capacités de la personne à s'adapter à un environnement de travail. Une indemnité dont le montant est très faible (parfois pas plus d'un euro de l'heure) est quelquefois versée au stagiaire.

Le groupe de concertation s'est posé la question de la légalité de telles pratiques. Les opinions des uns et des autres divergent sur ce sujet, ce qui reflète bien la complexité de la législation en la matière. En effet, il existe une base légale claire pour de tels stages effectués dans le cadre de certains types de formation tandis que pour d'autres, la réglementation est beaucoup plus vague.

¹⁹ Programme printemps (2000) : Troque l'aide pour un boulot. L'état social actif pour les bénéficiaires du minimum de moyens d'existence et d'une aide financière. <http://budget.fgov.be>

4.4. Les ayants droit qui ne bénéficient ni d'un projet individualisé ni d'un emploi

4.4.1. Les outils d'insertion n'ont pas été proposés

Parmi les personnes interrogées qui ne sont pas engagées dans un PIIS et ne sont pas mises à l'emploi via le CPAS, aucune ne s'est vu proposer un projet individualisé ou ne s'en souvient. Les personnes concernées disent aussi ne pas savoir grand chose du PIIS voire rien du tout. En ce qui concerne l'emploi, quelques personnes affirment que le CPAS ne leur a jamais rien proposé en matière d'accompagnement, de formation ou de mise à l'emploi; certaines ajoutent que le CPAS les a déjà incitées à chercher du travail ou leur a demandé pourquoi elles ne le faisaient pas.

4.4.2. La perception et les attentes

Selon plusieurs travailleurs sociaux, il y a des personnes auxquelles il n'est pas possible de proposer directement un PIIS ou un emploi. Ils considèrent ces ayants droit comme un seul groupe qui se caractérise par une « *problématique complexe* » et « *un éloignement du marché du travail* ». L'un d'entre eux parle du « *groupe restant* », des personnes situées « *entre revenu d'intégration et emploi* ». D'après certains, ce groupe est relativement important .

Les usagers eux-mêmes semblent se considérer comme des personnes difficiles à insérer sur le marché de l'emploi. Certaines raisons avancées pour expliquer cette situation sont liées à des facteurs personnels mais d'autres pas.

Des motifs liés à la santé sont invoqués. Un répondant explique qu'il a fourni un certificat médical au CPAS, comme preuve de 'l'incapacité de travail pour raisons médicales'. D'autres ajoutent que le CPAS accepte les motifs liés à la santé ou qu'il est suffisamment au courant de la situation médicale, de sorte que la question de l'emploi ou de l'intégration sociale ne mérite pas d'être posée: « *Le CPAS sait bien que je ne peux pas travailler, car je souffre d'épilepsie, ...* ».

Comme certains assistants sociaux, des ayants droit évoquent l'âge comme obstacle quand le CPAS leur propose un emploi. Plus précisément, ils estiment que le travail ne correspond pas aux capacités ou aux préférences professionnelles propres à la tranche d'âge. Un ayant droit âgé de 48 ans affirme ainsi être « *peu emballé* » par la proposition du CPAS de suivre une formation dans une laverie, « *et cela à cause de mon âge* ». Il s'estime toutefois capable d'assumer un autre emploi : il affirme avoir lui-même

créé bénévolement une structure d'accueil pour enfants et avoir ensuite proposé au CPAS d'y travailler.

Les attentes des ayants droits par rapport à la relation avec leur assistant social sont variées. Selon une personne, une fois que le CPAS a accepté les raisons empêchant de travailler, « *il nous laisse tranquilles* ». Un certain nombre d'ayants droit attribue aux assistants sociaux un rôle limité, de nature plutôt fonctionnelle (par exemple le traitement des formalités administratives ou financières). Par contre, beaucoup d'ayants droit espèrent avoir avec l'assistant social une relation humaine. Ils souhaitent être bien accueillis, écoutés, voir leurs attentes prises en compte et pouvoir « *confier en toute confiance certains problèmes* ». Ils espèrent que leurs questions courantes seront traitées avec souplesse et humanement.

*« Ne serait-ce que cinq minutes, pour dire bonjour, tout va bien ?
Oui. Rien de nouveau ? Eh bien, vous les avez vues. La confiance y est, elles savent que nous sommes là. »*

Cette attente est effectivement rencontrée par les travailleurs sociaux, selon certains ayants droit. D'autres affirment ne pas être suffisamment bien écoutés, être mal compris ou avoir une relation plutôt compliquée avec l'assistant social. Une personne déclare que la différence d'âge constitue une entrave à l'établissement d'une relation.

Comme dans le groupe de personnes qui bénéficient d'un PIIS ou d'une mise à l'emploi, on observe dans ce troisième groupe une diversité certaine en termes d'attentes, de perspectives, de suivi. Une autre caractéristique commune aux répondants qui appartiennent à ce dernier groupe est la situation de « *statu quo* » dans laquelle les deux parties se rencontrent, principalement pour expédier les « *affaires courantes* ».

4.5. Les négociations entre l'ayant droit et l'assistant social

4.5.1. Qui prend l'initiative ?

Il est frappant de constater qu'aucun ayant droit n'a pris l'initiative de demander un projet individualisé. Par contre, la demande d'un travail émane non seulement du CPAS mais aussi des ayants droit eux-mêmes. Deux d'entre eux ont contribué à la création de leur emploi : l'activité bénévole du premier a été « *transformée* » en emploi rémunéré; le second a lui-même présenté au CPAS l'emploi qu'il voulait exercer. Une autre personne a trouvé son emploi via une annonce. Le CPAS a proposé un emploi à quelques autres répondants, à leur demande : « *c'est moi qui ai*

insisté, qui leur ai cassé les pieds ». Nous remarquons aussi que certaines personnes ont conclu un PIIS à la suite de leur demande d'emploi.

Des assistants sociaux confirment cette impression, affirmant qu'un certain nombre d'ayants droit veulent avoir un emploi le plus vite possible pour améliorer leur situation financière. Par ailleurs, certains disent qu'il est parfois nécessaire d'orienter les demandeurs vers le service d'aide à l'emploi si on veut éviter qu'ils ne « stagnent ».

4.5.2. Comment la négociation se déroule-t-elle ?

Les ayants droit se sentent plus ou moins libres de négocier selon les cas.

Deux ayants droit disent s'être senti libres de refuser le projet individualisé. Peu de répondants ont posé des questions avant de signer le contrat. L'un d'eux a eu recours au délai de réflexion de cinq jours à cause de problèmes relationnels qu'il rencontrait à ce moment-là. En ce qui concerne l'emploi, la plupart des ayants droit affirment avoir été libres de refuser ce qui était proposé. Toutefois, en lisant l'extrait d'interview qui suit, on peut se demander s'ils ressentent toujours cela comme une « réelle liberté ».

« Je pense qu'ils m'ont dit que je pouvais refuser de signer mais ils vous poussent quand même un peu à signer. Si on refusait, on serait directement envoyé au Conseil donc j'aurais quand même signé. »

Plusieurs personnes soulignent par contre le caractère obligatoire du PIIS qui, dans les faits, laisse peu de place aux négociations.

« On doit signer sinon on n'a pas de revenu. »

« Tous les contrats sont pré-imprimés et on n'a rien à dire. Ce sont eux qui rédigent le contrat et on n'a pas droit à la parole. »

Quelques personnes ont expliqué qu'elles étaient obligées de travailler ou qu'elles sentaient une certaine pression de la part du CPAS.

« I : C'est à votre demande ou à la demande du CPAS que vous avez signé le contrat ?

R : Quand on est minimexé, on est obligé de passer par l'article 60, je crois. »

« Le moment était en fait mal venu, car c'était juste au moment des vacances, et je devais commencer le premier jour des vacances. J'ai

demandé si cela ne pouvait pas être reporté après les vacances, car mon petit dernier n'avait alors que deux ans... une lettre au ministère... je n'ai jamais eu de réponse. Je me suis également adressée au président du CPAS, pour lui demander un mi-temps, mais ce n'était pas possible. (...) injuste, car ils savaient que j'élevais seule une famille nombreuse, ce qui n'était déjà pas facile (...). Je ne comprends pas (...) il ne faut pas croire que je ne voulais pas travailler, car en fait j'en avais envie, allez, je voulais juste commencer doucement, un mi-temps par exemple, mais non, il fallait que ce soit directement un job à plein temps. »

Nous avons l'impression qu'à cause de la pression exercée par le CPAS, certains usagers pensent dès le départ être en mauvaise position pour négocier et restreignent donc leurs droits. Pour un répondant par exemple, être obligé d'accepter un projet n'est pas négatif, il trouve « *normal de ne pas avoir beaucoup de choix puisque le CPAS offre un nouveau départ aux demandeurs* ». Les propos de quelques assistants sociaux qui mentionnent la pression exercée par le Conseil pour les inciter à mettre les personnes au travail ou les aider à trouver un emploi donnent à penser qu'on peut parfois effectivement parler d'une restriction des droits.

« Nous, on est obligé d'envoyer au service de réinsertion les gens qui n'en ont pas forcément besoin. (...) Il y a des moments comme ça, où c'est du non sens. Parce qu'il y a des incitants financiers, ça on sent très bien quoi. (...) Puis, il y a des demandes, comme ça tout à coup, il faut 15 articles 60 avant la fin d'année. »

Plusieurs assistants sociaux estiment par contre souhaitable de partir des désirs de l'ayant droit pour que la mise à l'emploi contribue à son insertion. Accompagner une personne vers un emploi qui ne l'intéresse pas aura peu d'effet en termes d'intégration.

« La mise au travail s'effectue d'abord toujours en concertation avec le client. Puis, nous lui accordons un temps de réflexion : est-ce possible ou non ? Vous sentez-vous prêt ? Le travail est toujours présenté comme une chance, et non comme une obligation. Vous avez une certaine marge de manœuvre, si vous échouez, vos droits ne seront pas automatiquement suspendus (...). »

« Nous essayons aussi vraiment d'élaborer le projet en fonction des possibilités et des souhaits du demandeur (...). Si le contrat ne lui convient pas, une partie de la confiance a déjà disparu. Je pense que quoi qu'il en soit, il faut essayer d'être sur la même longueur d'ondes. »

Deux ayants droit attachent peu d'importance aux négociations. Ils affirment avoir signé immédiatement. Un d'entre eux trouve même que le délai de réflexion de cinq jours est une mesure stupide, étant donné que cela ne fait que retarder les choses et qu'il est possible de passer le projet en revue avec l'assistant social.

Ce dernier exemple illustre peut-être un phénomène dont les professionnels ont parlé à plusieurs reprises : les négociations sont rarement menées conformément à la loi qui prévoit des négociations sur le contenu précis du projet, en concertation avec le demandeur et formalisées dans un contrat. La conclusion du projet est plutôt le point final d'un processus préalable, pendant lequel l'assistant social et l'utilisateur échangent des idées sur leurs objectifs, leurs attentes à court et long terme sans que le projet proprement dit ne soit abordé à ce moment-là. Dans cette optique, la signature du contrat n'est qu'une simple formalité qui, dans la plupart des cas, consigne les engagements pour lesquels un accord préalable a été atteint.

Certaines personnes ayant un statut d'article 60 § 7 n'ont pas non plus insisté pour négocier. Il semble toutefois que dans ce cas, il n'y ait pas eu d'échange d'idées avant. Vu leurs difficultés financières, elles ne sont pas en mesure de refuser l'emploi :

"Le juge entre-temps avait décidé que mon mari devait me payer une pension alimentaire, et donc le CPAS a tenu compte de ça et ne me donnait pas le minimex entier, je recevais environ 500 euros, mais avec 3 enfants, c'était invivable et alors j'ai demandé de travailler."

"Je n'ai pas essayé de négocier, j'étais dans l'urgence, parce que j'avais perdu mon boulot."

Certaines personnes ont aussi évoqué les possibilités ou les perspectives que l'emploi offrait. Or elles ne voulaient pas laisser passer cette chance :

« Leur proposition était tellement généreuse que je n'ai pas trouvé nécessaire de négocier ».

4.5.3. Le degré de satisfaction

La plupart des répondants qui bénéficient d'un projet individualisé ou d'une mise à l'emploi expriment un avis positif sur le déroulement des négociations. Remarquons que ceux qui sont satisfaits établissent souvent un lien avec la possibilité d'établir un partenariat avec l'assistant social. A cet égard, l'accent est mis sur la volonté d'écoute de ce dernier et

l'impression d'avoir pu faire part de ses desiderata (en posant des questions par exemple). Il est possible que le bon déroulement du parcours joue également un rôle. Ainsi les usagers qui affirment s'être senti libres lors de la signature du contrat évaluent positivement le suivi.

Le manque d'information, un mauvais déroulement du parcours et l'obligation de signer un contrat expliquent pourquoi certaines personnes sont partiellement ou totalement insatisfaites des négociations. Une personne dit avoir effectivement été entendue mais trouve dommage d'avoir appris ultérieurement certaines choses relatives à son projet. Elle a de ce fait rencontré des difficultés dans son parcours. Elle estime que comme elle a reçu les informations tardivement, l'évolution de son parcours a été ralentie.

« Satisfait oui, mais [...] Peut-être si mon assistant social m'avait informé bien avant, je pouvais bien faire les démarches. Ici, c'est parce que j'avais vu des gens qui travaillent sur l'article 60 que j'ai été informé moi-même. »

La personne dont nous reprenons les propos ci-dessous a été sanctionnée pour le non-respect du PIIS quelques jours avant l'entretien. Elle se plaint qu'elle n'était pas au courant du délai de réflexion de cinq jours.

« Oh non. Si seulement j'avais été au courant de ce délai de réflexion ... Non, pas du tout, si je l'avais su, je n'aurais sûrement pas signé. J'ai demandé si je devais signer tout de suite. Oui, signez, a-t-elle dit. Elle n'a pas parlé d'un délai de réflexion. »

4.6. Le suivi

4.6.1. Par qui est-il effectué ?

Dans le cas du PIIS, tous les ayants droit, excepté un étudiant, bénéficient d'un suivi régulier par le CPAS ou une tierce instance. Presque toutes les personnes mises au travail déclarent également avoir un interlocuteur à qui elles peuvent poser leurs questions, même si dans la plupart des cas, les contacts ne sont pas très fréquents. Cette personne est généralement attachée au « service emploi » du CPAS ou de la commune. Presque toutes les personnes mises à l'emploi affirment n'avoir plus, ou très peu, de contacts avec le service social auquel elles s'étaient adressées au départ. Toutes les personnes n'ayant conclu ni PIIS ni contrat de travail disent que le suivi est assuré par un professionnel du service social de base.

Certains assistants sociaux font remarquer que si l'emploi est proposé par un employeur extérieur, l'assistant social de départ n'assure pas ou guère le suivi ; par contre, si l'employeur est le CPAS, des rencontres sont encore organisées avec l'assistant social de départ, même si elles deviennent moins fréquentes.

Selon quelques assistants sociaux, l'absence ou le manque de contacts entre l'assistant du service social de base et l'utilisateur compromet le suivi. C'est souvent quand ce dernier est assuré par différents services que les contacts sont rares. C'est de plus en plus souvent le cas vu la spécialisation croissante en matière d'aide octroyée par les CPAS. Selon eux, dans ce type de situations, l'utilisateur risque de ne pas avoir d'interlocuteur au moment où il en a besoin.

L'inverse semble aussi se produire, à savoir qu'une personne doit aller rencontrer trop d'interlocuteurs. Un usager ayant signé un contrat dans le cadre d'un accompagnement vers l'emploi a dit être suivi par trois instances (le VDAB, équivalent néerlandophone du FOREM, la maison de l'emploi et le CPAS) qui effectuaient en outre en partie le même travail.

Des membres du groupe de concertation ont fait remarquer que de telles situations étaient parfois inévitables puisque les offices régionaux de l'emploi sont obligés de faire signer un contrat à l'ayant droit lors de son inscription comme demandeur d'emploi. On peut évidemment se demander quel contrat prime si l'ayant droit a en outre signé un PIIS. Ils ont ensuite signalé un certain nombre d'initiatives récentes comme la 'maison sociale' et les maisons de l'emploi qui doivent assurer une meilleure collaboration entre les services de première ligne et d'autres services sociaux. Selon eux, cette collaboration est souvent problématique sur le terrain.

4.6.2. D'un simple contact à une évaluation formelle

Quand un usager perçoit seulement le revenu d'intégration, l'intensité et la fréquence du suivi varient fortement. Les entretiens avec l'assistant social peuvent avoir lieu une fois par mois, tous les trois mois voire, dans deux cas, une seule fois par an. Le contenu de ce suivi revêt différentes formes.

Les entrevues se déroulent aussi bien dans les locaux du CPAS qu'au domicile de la personne concernée. La personne prend parfois elle-même contact avec le CPAS, pour des questions administratives ou financières courantes. Dans le cas de contacts très rares (une fois par an par exemple), il semble qu'il s'agisse plutôt de dresser « l'état des lieux », en ce compris un contrôle de la situation de la personne (par exemple la composition de famille). Les personnes interrogées ne parlent pas de suivi par d'autres services.

D'après beaucoup d'assistants sociaux, la fréquence du suivi de ces ayants droit dépend de leur situation et de la teneur de leur demande. Certains assistants sociaux affirment que la nature de l'accompagnement revêt chez ces personnes des « *formes plus souples et évolue en même temps que la personne* ». Il s'agit alors d'un accompagnement plus global, qui couvre différents domaines de la vie (santé physique et santé mentale entre autres). Les assistants sociaux sont par conséquent amenés à collaborer avec divers services externes également en relation avec les bénéficiaires.

« J'ai un certain nombre de clients qui ne sont pas obligés de passer chaque mois, on peut leur verser leur allocation tous les mois. Mais je remarque cependant que ces personnes apprécient de venir, ayant besoin du contact social, et qu'elles tiennent donc à nous rencontrer. J'essaie donc de les voir tous les mois, même si cela est évidemment impossible si l'on a 80 ou 90 clients, car il est alors difficile de les rencontrer longuement chaque mois. Mais j'essaie toutefois de les voir régulièrement. »

« Le rythme diffère en fonction de la demande des personnes ».

Certains assistants sociaux affirment en revanche qu'ils intensifient le suivi et la fréquence des contacts avec ces personnes pour « *faire bouger les choses* ».

« car elles ne sont pas encore capables de chercher du travail de façon autonome », « car il faut du temps pour bien comprendre la situation de la personne, pour chercher des pistes, pour entreprendre les étapes préparatoires, pour régler les formalités, notamment administratives ».

« C'est clair qu'on va voir les gens très souvent. »

Des professionnels évoquent à ce propos ce que l'on appelle « *maatzorgdossiers* » (suivi sur mesure), à savoir les dossiers des personnes dont la situation est devenue particulièrement grave et dont la problématique est complexe. Ces personnes bénéficient selon eux du suivi le plus intensif (c'est-à-dire hebdomadaire). La loi ne prévoit pas de personnel ni de moyens supplémentaires pour l'encadrement de ces personnes bien que, d'après eux, cela soit nécessaire.

« Bien que nos possibilités de traiter ces dossiers d'une manière correcte et intensive soient trop limitées, étant donné que la loi ne prévoit rien à ce sujet. »

Selon un assistant social, il semble qu'une problématique très complexe soit à l'origine du petit nombre de rencontres organisées.

« Je pense que nous faisons une différence entre les personnes avec lesquelles nous croyons pouvoir avancer et les autres, que nous considérons trop âgées ou dont la situation est trop problématique pour consacrer nos efforts à la réalisation de quelque chose d'autre. Avec elles, les contacts sont plutôt limités, à moins que ces personnes ne viennent de leur propre initiative. »

Ajoutons que parmi les personnes interrogées qui ne bénéficient ni d'un PIIS ni d'une mise à emploi, aucune n'a fait mention d'un suivi intensif.

Dans le cas du PIIS, le suivi est formalisé sous la forme d'une évaluation (au moins une fois par trimestre²⁰). Toutefois, comme nous l'avons constaté pour les négociations, les dispositions légales sont rarement respectées pour l'évaluation du projet. Dans le "meilleur" cas, une évaluation est prévue tous les quatre mois ; pour une personne (un étudiant), elle n'intervient que tous les 18 mois. Soit les évaluations semblent intervenir avec une certaine régularité, soit elles ont lieu quand l'occasion se présente (au moment d'un changement dans la situation du bénéficiaire).

Etant donné qu'une partie des personnes interrogées n'a aucune certitude quant au type de contrat qu'elles ont signé (s'agit-il d'un PIIS, d'un contrat de formation ?), il est difficile de juger les évaluations dans ces cas-là, notamment sur le plan de leur conformité à la loi.

Certains assistants sociaux estiment qu'il est absurde de fixer légalement le moment de l'évaluation. Selon eux, ce n'est pas conciliable avec le respect de la spécificité de la situation et du parcours de chaque bénéficiaire et cela entraîne, en outre, une surcharge administrative. Ce dernier point peut expliquer l'attitude du CPAS vis-à-vis d'un usager dont le stage a été interrompu. Il l'a exhorté à chercher une nouvelle activité le plus rapidement possible pour n'avoir qu'une petite modification à apporter au contrat et ne pas être obligé de le revoir de fond en comble.

4.6.3. Le degré de satisfaction

La plupart des personnes interrogées sont satisfaites de la manière dont s'est déroulé le suivi, y compris celle qui dit avoir été obligée de travailler. Seule un répondant est très mécontent de sa mise à l'emploi, à cause de l'attitude négative de ses collègues qui tenaient notamment des propos méprisants sur son statut de travail (article 60). Il est frappant de constater qu'elle n'a trouvé personne à qui parler de son problème sur son lieu de travail, en l'occurrence le CPAS. Beaucoup d'usagers soulignent combien un

²⁰ A.R. du 11 juillet 2002, article 15.

bon suivi qui tienne compte de la situation globale de l'intéressé est important :

« On parle du travail, on parle aussi : est-ce que ça t'arrange avec les heures des enfants et tout. »

De nouveau, la satisfaction des usagers semble ne pas dépendre uniquement du bon déroulement – dans le cas présent, du suivi – mais aussi de la qualité de la relation d'aide. Le parcours d'un ayant droit bénéficiant d'un PIIS illustre ceci. Il déclare qu'il aurait aimé avoir davantage d'explications sur son projet qui n'a pas été sans difficultés. Son stage a été interrompu contre son gré, parce que l'évaluation de son employeur et de l'organisme de formation était négative. Cela l'a mis en colère. Il a décidé de rester chez lui pendant un moment. Il regrette également que le CPAS n'ait pas continué à l'aider à terminer son parcours de formation. Il est frappant de constater que les rapports avec son assistant social n'ont pas souffert de ces circonstances négatives. Cela peut s'expliquer par la relation de confiance, développée avec son assistante sociale et à laquelle il fait allusion à plusieurs reprises. S'il avait eu la même relation avec son assistant social dans le CPAS précédent, son parcours dans le CPAS en question se serait mieux passé. Il aurait alors, dit-il, réfléchi davantage avant d'arrêter l'école et il aurait peut-être pu éviter la suspension ordonnée par son ancien CPAS.

Le suivi des personnes hébergées en maison d'accueil est problématique lorsque la distance entre celle-ci et le CPAS est grande. Tant les ayants droit s'en plaignent que les permanents du lieu d'accueil. Ces derniers disent devoir assumer le travail des assistants sociaux du CPAS à leur place.

4.7. Le contrôle et les sanctions

4.7.1. Le contrôle

Pour la plupart des bénéficiaires, le contrôle exercé par l'assistant social n'influence pas ou peu leur relation avec celui-ci. Une personne dit que cela varie d'un assistant social à l'autre et elle souligne combien il est important qu'il soit à l'écoute et comprenne la situation des intéressés. Deux personnes ont un avis positif sur le contrôle.

« Je trouve qu'ils peuvent venir contrôler. Je n'ai rien à cacher donc je n'ai pas à avoir peur. »

« Je trouve ça nécessaire (qu'il contrôle). »

Signalons toutefois que dans le cas de la première personne citée, aucun contrôle n'a encore eu lieu et que pour l'autre, le projet doit encore démarrer. Pour les personnes ayant un emploi, le contrôle direct est souvent du ressort de l'assistant social du service d'aide à l'emploi ou de l'employeur et rarement de l'assistant social du service social de base.

Les avis de certains ayants droit ne bénéficiant ni d'un PIIS ni d'une mise à l'emploi sont clairement négatifs, particulièrement en ce qui concerne le contrôle relatif aux conditions d'octroi du revenu d'intégration. Nous n'avons pas étudié de manière plus approfondie la question.

Pour certains assistants sociaux, avoir une mission à deux volets (accompagnement – contrôle) ne pose pas de problème mais d'autres disent devoir toujours transiger. Selon certains, la nouvelle loi renforce l'aspect contrôle au détriment de l'accompagnement. A cet égard, ces assistants sociaux mentionnent l'accent mis sur l'emploi par les autorités (le Conseil et les responsables politiques) et le lien avec les incitants financiers poussant à proposer un PIIS ou un emploi.

4.7.2. Les sanctions

Une personne qui n'a jamais été sanctionnée affirme néanmoins que dès le début une 'menace de sanction', une sorte d'inégalité pesait sur ses rapports avec le CPAS, de sorte qu'elle ne peut s'empêcher de penser que la mission de l'assistant social est limitée au seul contrôle.

Certaines personnes interrogées ont déjà été sanctionnées, une pour avoir travaillé en noir, une autre parce qu'elle ne s'était pas présentée à un rendez-vous. Dans ce dernier cas, la personne interrogée estime la sanction injuste car « *ils n'ont pas demandé si la date de rendez-vous me convenait* ». Le revenu d'intégration d'une troisième personne lui a été retiré quelques jours avant l'entretien car elle n'avait pas respecté le contrat lié à son projet individualisé. Or selon elle, cette sanction est injuste (elle affirme avoir respecté les dispositions du contrat), arbitraire et basée sur des objectifs politiques. Elle dit aussi ne pas avoir été bien informée.

« Il prend quelqu'un comme ça, au hasard. Je travaille depuis que j'ai quatorze ans et demi (...), je devais vraiment travailler, vous comprenez, depuis que je suis petit en fait et après ça, ils osent encore dire qu'on ne veut pas travailler (...). Quand le vendredi, j'ai appris que j'étais suspendu, j'ai été renvoyé vendredi matin et vendredi après-midi, je suis allé chercher du travail (...). C'est le plus dur, ils vont envoyer ce papier au Conseil mais moi, je n'ai plus eu de contact avec mon assistant social depuis que ça s'est passé.

Est-ce qu'ils ont le droit de faire ça ? (...) moi, ce que je dis, c'est 'que sont-ils en train de faire ?' Est-ce qu'ils veulent être bien vus des hommes politiques, vous voyez ce que je veux dire ? Ils veulent suspendre le plus de gens possible pour dépenser le moins possible (...). C'est louche. »

Il ressort des entretiens avec les assistants sociaux qu'ils ne proposent pas vite de sanction. Le fait que des sanctions existent, que les usagers sont au courant et qu'on le leur rappelle de temps en temps serait un incitant suffisant. Les sanctions, surtout si elles ont de lourdes conséquences sur les conditions de vie des personnes en question, peuvent même être contreproductives ou n'ont pas beaucoup de sens car l'utilisateur revient quand même au CPAS par la suite alors que ses conditions de vie se sont entre temps dégradées. Un certain nombre d'assistants sociaux affirment que le Conseil de leur CPAS est plus enclin à sanctionner et que, par conséquent, ils sont souvent obligés de se charger de la défense des ayants droit.

5. Les conditions de la mise en œuvre du droit à l'intégration sociale

L'effectivité d'une loi dépend aussi de la manière dont elle est mise en œuvre. C'est pour cette raison que nous avons introduit dans le questionnaire des assistants sociaux une partie qui traite de l'organisation du CPAS dans lequel ils travaillent et des conditions dans lesquelles ils doivent appliquer la loi concernant le droit à l'intégration sociale. Rappelons que ce n'est pas la seule législation qui influence le fonctionnement du CPAS, bien d'autres missions légales sont accomplies par les travailleurs sociaux.

Les réalités du travail peuvent énormément varier d'un CPAS à l'autre, selon la taille du CPAS, selon son orientation politique, selon la région économique dans laquelle il se situe, etc. Néanmoins, des constats apparaissent communs aux professionnels interrogés. Ils se dégagent, en filigrane, à l'examen de toutes les étapes du travail social, de l'accueil à l'accompagnement des ayants droit.

5.1. La charge de travail

La croissance de la charge de travail apparaît comme une des préoccupations principales des assistants sociaux. C'est non seulement l'augmentation du nombre de dossiers à suivre mais aussi l'évolution du poids respectif des différentes tâches qui leur posent question.

« ...de plus en plus de gens s'adressent au CPAS et de plus en plus de tâches lui sont dévolues, sans que lui soit octroyé du personnel supplémentaire. C'est un peu absurde. Il arrive de plus en plus de demandes de guidances budgétaires, de plus en plus de gens pour des

questions juridiques (...) personnellement, je trouve que la qualité de mon travail se détériore parce que nous devons trop nous occuper de questions administratives et ne passons pas assez de temps avec les gens eux-mêmes. »

« Et l'évolution des demandes: je crois qu'on est face à une précarisation de plus en plus importante des gens qui sont en difficulté. Quand vous voyez la population des jeunes qu'on peut avoir et qui ne sont nulle part du point de vue des études, qui sont toujours en rupture par rapport à quelque chose. (...) Et alors à côté de ça, toute une série de législations qui se mettent en place. On vous balance le fonds énergie. Il faut aussi gérer tout ça. Maintenant, toutes les demandes qu'il faut acter dans le registre, etc. »

Le travail dit « administratif » est perçu comme de plus en plus lourd et s'effectue au détriment de la tâche principale du travailleur social: l'accompagnement des ayants droit. Plusieurs raisons à cette tendance sont citées, notamment l'utilisation plus intensive du contrat, le dédoublement des dossiers, les programmes informatiques inadéquats, etc.

Plusieurs répondants évoquent l'intérêt de pouvoir engager du personnel administratif qui serait formé au travail spécifique des CPAS, tout en reconnaissant que le traitement administratif d'un dossier est concomitant du suivi social et qu'il ne peut pas en être si facilement dissocié.

5.2. La nature du travail social

Le travail social évolue: il devient de plus en plus complexe et cloisonné; il se trouve davantage tiraillé entre les rôles d'accompagnement et de contrôle.

Une majorité d'assistants sociaux constate une complexification de leur travail. Les situations des demandeurs deviennent de plus en plus précaires et les problématiques auxquelles ils sont confrontés sont multiples, touchant à des domaines très divers. Souvent, une même personne éprouve simultanément des difficultés de logement, de santé, de surendettement, etc., ce qui demande un grand investissement au travailleur social. Parallèlement, les objectifs du travail social changent au gré des nouvelles législations ainsi que des évolutions sociales et économiques: de nouveaux accents sont mis, par exemple sur la mise à l'emploi, tandis que certaines problématiques s'amplifient, comme l'accès au logement ou le surendettement.

Les procédures pour octroyer l'aide deviennent elles aussi de plus en plus complexes et formalisées, notamment dans le cadre du contrôle des ressources.

Le travail des assistants sociaux de CPAS se déploie dans une configuration institutionnelle compliquée, ils sont à la fois confrontés aux réalités sociales des

demandeurs et aux exigences des politiques et disent parfois s'y sentir coincés. Certaines formes d'intervention bénéficient d'un subside ou d'un remboursement majoré par rapport à d'autres. Plusieurs travailleurs sociaux déplorent l'orientation que de tels mécanismes impriment sur leur travail. Ce n'est plus tant la demande qui guide leur travail social, mais le système de financement.

« Le pouvoir est exigeant, le Conseil est exigeant, parce que si on n'a pas ça, si ce n'est pas bien fait, on n'a pas de subsides. On est tenu responsable des subsides (...) c'est pas vraiment notre boulot de soutirer des sous. C'est un autre aspect. »

Certains travailleurs sociaux reprochent aux conseillers de méconnaître la loi et la réalité sociale et de négliger la déontologie du travail social. Ils estiment que leurs orientations sont avant tout déterminées par des préoccupations budgétaires et clientélistes.

Pour faire face à la complexité, les assistants sociaux interrogés insistent sur l'importance de prévoir des moments de formation continuée et sur la mise à disposition d'outils qui devraient les aider à appréhender les transformations de leur métier. Ce besoin est très clairement apparu lors du remplacement du droit au minimum de moyens d'existence par le droit à l'intégration sociale.

Le travail social apparaît de plus en plus cloisonné, à mesure que les missions légales du CPAS s'étendent. La spécialisation des travailleurs sociaux (le service social de base, service « emploi », etc.) est perçue comme une réponse à cette évolution. La nécessité de maîtriser la législation pour pouvoir correctement accompagner les ayants droit plaide pour une segmentation de la profession en spécialisations. Certains professionnels craignent néanmoins que cette tendance ne s'opère au détriment d'une appréhension « globale » de la personne et n'entraîne des effets négatifs.

Des dispositions sont susceptibles de renforcer le rôle de contrôle des travailleurs sociaux, comme par exemple l'utilisation du projet individualisé d'intégration sociale scellé par un contrat, ce qui n'est pas toujours facile à concilier avec la nécessité de créer une relation de partenariat.

5.3. Les conséquences sur l'application de la loi et les ayants droit

Les réponses des professionnels révèlent combien l'évolution des conditions d'exercice de leur métier est source de tensions croissantes entre le travail d'accompagnement des ayants droit et la charge administrative qu'il suppose; entre le travail social destiné à favoriser l'autonomie des personnes qui s'adressent au CPAS et le rôle de contrôle.

Les conditions de travail des assistants sociaux, que la plupart estiment dégradées, se répercutent directement sur les ayants droit. Plus les dossiers dont ils sont en charge sont nombreux, plus leurs tâches administratives sont lourdes, moins les professionnels ont de temps à consacrer à l'accomplissement de leur mission au bénéfice des ayants droit. La difficulté à suivre les changements législatifs – d'autant plus qu'ils doivent connaître de nombreuses lois, outre celle qui est évaluée ici – et le manque de repères pour les interpréter – d'autant plus qu'ils sont rarement associés à la conception des modifications – a également un impact sur leur relation avec les ayants droit. Celle-ci souffre enfin du rythme élevé de « turn-over » des assistants sociaux, phénomène étroitement lié aux conditions de travail.

Des professionnels ont exprimé une grande inquiétude pour l'avenir: l'image de leur profession et du travail en CPAS se détériore – ils s'en aperçoivent lorsqu'ils collaborent avec des écoles sociales – ce qui a pour conséquence que les jeunes se détournent de ce type de carrière.

III. Conclusion

Le terme 'conclusion' n'est sans doute pas le plus approprié pour terminer ce rapport puisque les travaux du groupe de concertation relatif à la législation concernant l'aide sociale (au sens large) et aux pratiques des CPAS se poursuivront. La matière est en effet loin d'être épuisée, la volonté des usagers de CPAS, des travailleurs sociaux et d'autres participants à la réflexion, de s'exprimer et d'échanger pour contribuer à une meilleure effectivité du droit à l'aide sociale ne l'est pas davantage.

Pour clôturer cette étape des travaux, nous rassemblons ici quelques pistes qui se dégagent de l'analyse des données. Les unes font écho à des constats clairs; les autres, plus nombreuses – cela s'explique sans doute par le fait qu'à peine plus d'un an d'application (au moment de procéder aux entretiens) est une période trop courte pour évaluer une loi – à des points de discussion, elles prennent alors la forme de propositions d'évaluations à poursuivre. Toutes complètent les pistes qui figurent dans le deuxième rapport bisannuel du Service (Service, 2003: pp 45 – 82). L'application encore récente de la loi rend prématurée la mesure de ses effets, par exemple dans le domaine de la mise à l'emploi. Ce type d'évaluation, comprenant entre autres une étude longitudinale qui dégage l'impact de la loi dans le temps reste à faire.

1. Propositions issues de constats clairs

- Le temps apparaît comme un facteur déterminant, tout au long de la relation entre l'ayant droit et le travailleur social: informer exige du temps, pour comprendre la loi, pour l'expliquer; formuler la demande exige du temps, pour écouter le demandeur, saisir ce qu'il veut dire; élaborer un contrat exige du temps ... Il est demandé aux autorités compétentes de créer les conditions pour que les professionnels disposent de plus de temps avec l'ayant droit et pour préparer ses rencontres avec lui (formation continue, intervision,...).
- Chaque usager a le droit d'être reçu dans un local qui respecte la confidentialité, dans lequel une seule personne à la fois est reçue, qui est correctement insonorisé. Chaque professionnel a le droit de travailler dans un local qui respecte la confidentialité. Il est demandé aux autorités compétentes d'établir un état des lieux du respect de la confidentialité dans les CPAS et de prendre les mesures nécessaires, le cas échéant: aménagement des horaires de permanence ou des locaux,...
- La difficulté de transmettre une information complexe et abondante est encore accrue par le manque d'outils pour communiquer cette information aux usagers. Face à ce constat, il est demandé aux autorités compétentes de soutenir l'élaboration d'outils communs à tous les CPAS. L'implication des associations d'usagers dans ce travail et des travailleurs sociaux augmenterait la pertinence de ces outils. Le fait que tous les CPAS disposent des mêmes outils pourrait contribuer à une compréhension plus homogène de la loi et par conséquent à une plus grande harmonie des pratiques.

- La complexité de la loi a été soulignée à maintes reprises ainsi que les conséquences négatives que cela entraîne pour l'application: incompréhension, flou dans l'interprétation. Il est demandé au législateur de concevoir de la manière la moins compliquée possible la législation. Impliquer les usagers et les assistants sociaux pourrait aider à rédiger des textes plus lisibles par ceux qui les appliqueront ou en bénéficieront.
- L'accusé de réception, formalité qui sans conteste constitue une protection du demandeur, n'est pas systématiquement remis. Il est demandé aux autorités compétentes de donner les impulsions nécessaires pour que cette obligation légale soit respectée.
- Le suivi des personnes hébergées dans une maison d'accueil éloignée du CPAS auquel elles émargent pose problème, tant du point de vue des ayants droit que de celui des professionnels qui travaillent dans ces lieux d'hébergement. Il est demandé aux autorités compétentes de veiller à ce que ces personnes bénéficient d'un véritable suivi.

2. Propositions de recherches et de concertations

La présente évaluation a mis en évidence une série de questions dont il conviendrait d'approfondir l'examen. Rappelons à cet égard que dans son deuxième rapport bisannuel le Service formule trois recommandations préalables à l'évaluation du droit à l'aide sociale: systématiser le recueil de données concernant les CPAS, multiplier les niveaux d'évaluation et élargir le processus évaluatif à tous les acteurs concernés (Service, 2003: 31-32).

- Evaluer de manière approfondie les reports de demande d'aide et les non-recours au CPAS, les raisons de ceux-ci, le délai moyen entre le moment où l'état de besoin survient et où la personne concernée se rend au CPAS, les conséquences de ce report, le profil des personnes qui reportent leur démarche vers le CPAS.
- Etablir un état des lieux des procédures d'accueil sur les plans pratique et administratif (intake, permanence...); en dégager les avantages et les inconvénients respectifs pour les usagers et l'institution ainsi que les bonnes pratiques. Examiner l'opportunité de la généralisation de ces dernières.
- Cerner avec précision la surcharge de travail administratif que les travailleurs sociaux évoquent très souvent afin de voir où il est possible de la diminuer tout en n'affaiblissant pas la position de l'ayant droit. L'obligation d'inscription au registre, par exemple, constitue-t-elle une protection supplémentaire ou seulement une formalité de plus ? La même question peut être posée à propos du renforcement du devoir d'information inscrit dans la loi de 2002.

- Evaluer le droit d'audition et son impact: les demandeurs font-ils usage de ce droit ? Dans quels cas ? Quel est le profil des personnes qui demandent d'être entendues par le Conseil ? Quel est l'impact de l'audition sur la décision, plutôt en défaveur ou en faveur de l'utilisateur ?
- Evaluer le droit de recours : quelles sont les raisons pour lesquelles des demandeurs qui estiment qu'une décision prise par le CPAS est injuste n'introduisent pas de recours ? Quel est leur profil ?
- Approfondir les critères sur lesquels le CPAS se base pour proposer un projet individualisé aux demandeurs de plus de 25 ans ou une mise à l'emploi, ou pour ne proposer ni l'un ni l'autre ? Evaluer si la distinction entre les moins de 25 ans et les plus de 25 ans, pour les projets individualisés, est justifiée.
- Evaluer l'influence du financement de certaines mesures sur les pratiques des CPAS: les actions qui bénéficient de subsides spécifiques sont-elles développées au détriment d'autres qui ne le sont pas particulièrement, comme le service social de base, par exemple ? Quels usagers, quel type de profil, bénéficieraient-ils alors moins de l'aide du CPAS, le cas échéant ?
- Procéder à l'évaluation du nombre de dossiers par travailleur social de manière à pouvoir établir une norme qui tienne compte des spécificités des CPAS.
- Evaluer la place du demandeur dans le processus de négociation avec le CPAS tout au long de son parcours, en tenant compte de la grande diversité de profils: arrive-t-il à faire entendre sa demande ? a-t-il accès à son dossier ? est-il en position de négocier un contrat, qu'il s'agisse d'un projet individualisé d'intégration sociale ou d'un emploi ?...

3. Rappel des propositions du deuxième rapport bisannuel

Dans le deuxième rapport bisannuel du Service, des propositions ont été formulées suite à la promulgation de la loi concernant le droit à l'intégration sociale: elles prennent la forme de mesures concrètes ou des suggestions de recherches à entreprendre. Alors que certaines de ces dernières sont encore d'actualité, il est possible que d'autres trouvent une réponse avec la présentation des résultats de l'évaluation réalisée par ailleurs.

Le montant du revenu d'intégration

- L'augmentation des montants du revenu d'intégration sociale reste d'actualité, malgré les augmentations qu'il a connues récemment.
- Lier les montants du revenu d'intégration à l'évolution du bien-être. Cette opération doit être menée de concert avec une réflexion qui concerne l'ensemble des allocations sociales et le salaire minimum.

L'extension du droit à certaines catégories d'étrangers

- Comme c'était le cas pour la loi instaurant un droit au minimum de moyens d'existence, assimiler les personnes dont la nationalité est indéterminée à l'apatride.
- Comme c'était le cas pour la loi instaurant un droit au minimum de moyens d'existence, rétablir la possibilité pour le Roi d'étendre le champ d'application de la loi à d'autres catégories d'étrangers, par arrêté délibéré en conseil des ministres.

L'emploi comme forme privilégiée de l'intégration sociale

- A peine plus d'un an après la mise en œuvre de la loi, il est encore trop tôt pour mesurer pleinement ses effets en matière de mise à l'emploi. Pour réaliser une évaluation significative, une approche longitudinale s'impose.
- Evaluer la mise à l'emploi par les CPAS.
Outre une appréciation quantitative, l'évaluation devrait prendre en considération des critères qualitatifs exprimant la mise à l'emploi en termes d'avancées concrètes pour la qualité de vie des personnes qui en ont bénéficié : effets sur la santé, sur l'accès et les conditions de logement, la participation sociale, etc. (à ce sujet, voir le chapitre consacré à la qualité de l'emploi).
- Evaluer l'adéquation des moyens dont disposent les CPAS au regard de leur mission d'intégration professionnelle. Ces moyens s'évaluent en termes financiers, mais aussi en termes de possibilités de partenariat, en termes de santé socio-économique locale...

Le projet individualisé d'intégration sociale

La recherche menée par le Service n'a pas permis de répondre à toutes les questions que le projet individualisé d'intégration sociale a soulevées. Les demandes d'évaluation qui figurent ci-dessous restent donc valables.

- Procéder à l'analyse des contenus des projets individualisés d'intégration.
- Analyser les raisons pour lesquelles les contrats ne sont pas respectés. Et dans quel cas ce non respect est sanctionné.
- Evaluer quelles sont les catégories les plus touchées par les sanctions et quelle est la teneur des sanctions.
- Evaluer l'application des sanctions et leur impact sur l'évolution de la situation des personnes et de leurs conditions de vie.
- Evaluer l'opportunité de dissocier les fonctions d'accompagnement et de contrôle, comme c'est le cas dans le régime de l'assurance-chômage.
- Evaluer la pertinence d'établir une différence entre la catégorie de bénéficiaires de moins de 25 ans et celle de plus de 25 ans.

Le financement des missions du CPAS

Il ressort des entretiens menés avec les travailleurs sociaux, que le mode de financement des missions liées à la loi concernant le droit à l'intégration sociale influence les modalités de sa mise en œuvre. Les questions suivantes sont encore d'actualité.

- Evaluer l'opportunité de procéder à une augmentation de l'intervention du niveau fédéral dans le revenu d'intégration.
- Evaluer la pertinence de lier les subsides destinés aux mises à l'emploi à certains critères de qualité.
- Evaluer la nécessité de prévoir un financement des activités d'insertion sociale.

IV. Bibliographie

- Projet de loi concernant le droit à l'intégration sociale, Exposé des motifs, Doc. parl., Chambre des représentants, session 2001–2002, n° 1603/001, 23 janvier 2002, pp. 4.
<http://www.dekamer.be/FLWB/pdf/50/1603/50K1603001.pdf>
- Fédération Wallonne des Assistants Sociaux de CPAS (2001), *Code de déontologie des assistants sociaux de CPAS*, document non publié. Consultable sur le site:
<http://www.fewasc.be>
- Groenez S., Nicaise I. (2002) *Traps and springboards in European minimum income systems – the Belgian case*, HIVA, Leuven.
- Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2003). *En dialogue, rapport bisannuel*, Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme, Bruxelles.
<http://www.luttepauvrete.be/rapportbisannuel.htm>
- Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2001b), *Note au Ministre de l'intégration sociale et au conseil des Ministres relative au projet de loi concernant le droit de l'intégration sociale*, document non publié.
<http://www.luttepauvrete.be/publications/noteintegrationsociale2001.pdf>
- Société wallonne de l'évaluation et de la prospective (2000), *Charte fondatrice*
<http://www.prospeval.org/charte-fondatrice.htm>
- Recht-Op vzw (s.d.) «De kant van de klant», commande publication:
rechttop.kiel@antwerpen.be
- Luttes, Solidarités, Travail (2003), *La dignité...parlons-en! Chronique de 25 ans d'application de l'aide sociale*, éditions Luc Pire, Bruxelles

Annexe I : La sélection des personnes à interroger

1. La diversité de l'échantillon

Une étude quantitative vise la représentativité statistique. Les personnes qui font partie de l'échantillon doivent refléter le mieux possible la population totale à étudier. Pour ce faire, on utilise souvent des échantillons aléatoires, c-à-d. qu'on laisse la sélection dépendre du hasard.

Dans le cas d'une recherche qualitative, par contre, on essaie parfois de procéder à une généralisation théorique. L'objectif est également d'obtenir un échantillon représentatif en choisissant les personnes à interroger sur la base de critères de sélection théoriques raisonnés.

Lors de la sélection pour une recherche qualitative exploratoire – telle la présente recherche – la priorité n'est pas accordée à la généralisation mais à la diversité. On cherche à déceler le plus de signaux différents et à comprendre des phénomènes n'ayant pas encore (souvent) fait l'objet d'une recherche. Les chances d'y parvenir augmentent si, à l'aide de critères de sélection, on retient dans l'échantillon des personnes présentant des caractéristiques diverses. Ainsi on essaie également de mieux faire apparaître la richesse et la complexité du matériau étudié. Il n'est toutefois pas impensable que selon l'objet de la recherche, on puisse déjà détecter beaucoup de signaux divers et trouver diverses explications même si bon nombre de personnes interrogées présentent le même profil. Autrement dit la diversité n'est pas une condition sine qua non pour une recherche qualitative exploratoire.

2. Les critères pouvant aider à garantir la diversité

Les critères de sélection utilisés pour cette évaluation doivent aider à garantir la diversité de l'échantillon. Par conséquent, ils ne sont pas employés pour sélectionner des personnes correspondant toutes à la même 'valeur' d'un critère donné mais, au contraire, pour trouver, pour *chaque* 'valeur' d'un critère donné²¹, un nombre *minimum* de personnes à interroger.

Des raisons liées au champ de recherche et au cadre de la recherche rendent souvent difficile l'application des critères dans le cas d'une recherche qualitative. C'est pourquoi la composition de l'échantillon est rarement voire jamais conforme à ce qui avait été proposé.

Ce problème ne réduit néanmoins en rien la validité des résultats de la recherche qualitative. En effet, celle-ci est déterminée par la transparence du processus et le fait de préciser quels signaux éventuels on risque d'avoir perdu de vue ou rendu trop peu compréhensibles.

²¹ Le nombre précis de personnes à interroger importe peu puisqu'on ne vise pas la représentativité. Un nombre minimum de répondants permet de diminuer le risque de perdre de vue des signaux importants.

3. Les critères de sélection pour les usagers

3.1. Le moment de l'introduction de la dernière demande de minimex ou de revenu d'intégration.

Valeurs :

Usagers qui, avant de recevoir un revenu d'intégration ou de bénéficier d'une mise à l'emploi par le CPAS, percevaient le minimex, suivi ou pas d'un projet individualisé.

Usagers qui ne recevaient pas le minimex avant et qui perçoivent pour le moment un revenu d'intégration, associé ou pas à un projet individualisé ou suivi depuis d'une mise à l'emploi par le CPAS.

Pourquoi avoir choisi ce critère ?

Dans le cas des usagers ayant déjà introduit une demande avant l'instauration de la loi, il est intéressant de savoir s'ils ont observé un changement depuis l'entrée en vigueur de la nouvelle loi. L'expérience de ces personnes par rapport à l'ancienne loi peut influencer négativement ou positivement leurs constats et leur opinion à l'égard de la modification législative et de la nouvelle loi. Pour ceux qui n'ont pas connu l'ancienne loi, ce n'est bien entendu pas le cas.

3.2. La taille du CPAS auquel l'utilisateur fait appel

Valeurs : petit, moyen et grand CPAS

L'attitude du CPAS et la possibilité qu'il a d'agir dépendent notamment du nombre d'utilisateurs qui font appel à lui. En garantissant la présence de petits, de moyens ou de grands CPAS dans l'échantillon, nous tenons compte de ce facteur.

3.3. L'âge de l'utilisateur

Valeurs : un groupe de personnes âgées de moins de 25 ans et un groupe de plus de 25 ans.

Pourquoi ce critère ?

Il est pertinent de distinguer ces deux groupes dans l'échantillon puisque la loi relative au droit à l'intégration sociale elle-même prévoit une distinction en fonction de l'âge. Pour les plus de 25 ans, le droit à l'intégration sociale se traduit en priorité par un emploi tandis que pour les moins de 25 ans, l'emploi est une des possibilités que la loi propose.

Le comportement et l'attitude d'un usager, de même que le comportement du CPAS ou de l'assistant social à l'égard de l'utilisateur peuvent dépendre de ce critère personnel

3.4. Le sexe

Valeurs : homme / femme

Pourquoi ce critère ?

Le comportement et l'attitude d'un usager, de même que le comportement du CPAS ou de l'assistant social à l'égard de l'utilisateur, peuvent dépendre de ce critère personnel

3.5. La situation familiale

Valeurs : isolé, cohabitant, famille monoparentale, famille traditionnelle

Pourquoi ce critère ?

L'explication est la même que pour le critère n° 4.

Les montants du revenu d'intégration sociale dépendent du type de famille dont fait partie l'ayant droit. Ceci peut aussi influencer le comportement et l'attitude tant des usagers que des travailleurs sociaux et du CPAS.

4. Les critères pour les assistants sociaux

4.1. La taille du CPAS dans lequel l'assistant social travaille

Valeurs : petit, moyen ou grand CPAS

L'attitude du CPAS et la possibilité d'agir du CPAS et des assistants sociaux dépendent notamment du nombre d'utilisateurs qui font appel au CPAS. En garantissant la présence de petits, de moyens et de grands CPAS dans l'échantillon, nous tenons compte de ce facteur.

4.2. L'expérience de l'assistant social en matière de service social de base

Pourquoi ce critère ?

L'expérience professionnelle que possède un travailleur social peut influencer directement sa relation avec l'utilisateur et indirectement son attitude à l'égard de ses collègues ou du Conseil par exemple.

4.3. Le sexe

Explication analogue à celle avancée pour les usagers.

5. Des critères faciles à appliquer

Pour appliquer les critères de sélection le mieux possible, la méthode de travail suivante a été utilisée :

- Etablissement du profil des candidats avec la mention des valeurs obtenues pour les différents critères de sélection. Appel a été fait aux membres du groupe de pilotage (associations, fédérations / groupes de travail d'assistants sociaux et Unions des Villes et Communes) pour connaître ces valeurs.
- La sélection des personnes à interroger a été opérée à partir de ces profils. Ce faisant, on a veillé à ce que chaque valeur d'un critère donné soit « représentée » par un certain nombre de personnes.

Vu les délais limités prévus pour ce projet, il était nécessaire de parvenir à réunir facilement des candidats.

Les difficultés suivantes ont été rencontrées :

- beaucoup d'assistants sociaux qui étaient candidats n'ont pu participer aux interviews en groupe pour des raisons professionnelles (voir annexe III).
- il n'a pas été facile de trouver des usagers bénéficiant d'un projet individualisé. Cette difficulté peut premièrement s'expliquer par le fait qu'aucun étudiant n'a été inclus dans la population à étudier. Deuxièmement les membres du groupe de pilotage ont affirmé que peu de personnes âgées de plus de 25 ans bénéficiaient d'un projet individualisé. Troisièmement, il n'était pas évident pour les associations de savoir si la personne en question avait conclu un tel projet. Plus encore, les personnes interrogées elles-mêmes ne savaient pas toujours bien si elles bénéficiaient d'un projet.

Il n'a donc pas toujours été possible de dresser le profil complet des candidats à interroger ni d'attendre de connaître un nombre suffisant de candidats avant de procéder à la sélection. C'est pourquoi la méthode de travail a pour ainsi dire été appliquée « avec du retard » : une fois certaines personnes sélectionnées, on a examiné les caractéristiques de leur profil pour déterminer quelles autres personnes choisir.

Annexe II. : Le profil des répondants

Ayants Droit

| | SEXE | AGE | NIVEAU D'ETUDES | SITUATION FAMILIALE | TAILLE DU CPAS | TYPE DE MESURE | ORIGINE DE LA SELECTION |
|----|------|------|---|--|----------------|----------------------|-------------------------|
| 1 | F | 45 | Enseignement secondaire inférieur | Isolée 3 enfants | ●●● | PIIS | Associatif |
| 2 | F | 30 | Enseignement primaire spécial | Cohabitante 4 enfants | ●●● | Revenu d'intégration | Associatif |
| 3 | M | 23 | Enseignement spécial | Isolé | ●●● | PIIS | Associatif |
| 4 | F | 33 | Enseignement primaire + enseignement secondaire spécial | Cohabitante 2 enfants | ●●● | Revenu d'intégration | Associatif |
| 5 | F | 40 | Enseignement secondaire supérieur | Isolée 5 enfants | ●● | Mise à l'emploi | Associatif |
| 6 | M | 54 | Pas scolarisé | Séparé | ●●●● | Mise à l'emploi | Associatif |
| 7 | M | 21 | Enseignement secondaire supérieur | Isolé | ●●●● | PIIS | Associatif |
| 8 | M | 46 | Enseignement secondaire technique inférieur | Isolé | ●●● | Mise à l'emploi | CPAS |
| 9 | F | 55 | Pas de diplôme | Isolée 3 enfants (1 enfant à la maison) | ●●●● | Revenu d'intégration | Associatif |
| 10 | M | 48 | Licence en droit | Divorcé 2 enfants | ●●● | Mise à l'emploi | Associatif |
| 11 | M | 28 | Enseignement secondaire supérieur | Cohabitant (maison commune) | ●● | Mise à l'emploi | Associatif |
| 12 | F | 48 | Enseignement primaire | Isolée 2 enfants | ●●● | Revenu d'intégration | Associatif |
| 13 | M | 45 | Enseignement secondaire inférieur | Isolé (divorcé) | ●●●● | Revenu d'intégration | Associatif |
| 14 | F | 31 | Pas de diplôme | Isolée 3 enfants | ● | Revenu d'intégration | Associatif |
| 15 | F | 54,5 | Pas scolarisé | Cohabitante 1 enfant (a eu 7 enfants = tous majeurs) | ●●●● | Revenu d'intégration | Associatif |
| 16 | M | 20 | Enseignement professionnel inférieur | Isolé | ●● | PIIS | CPAS |
| 17 | M | 49,5 | ? | Cohabitant 2 enfants | ●●●● | Revenu d'intégration | Associatif |
| 18 | M | 19 | Enseignement secondaire inférieur | Isolé | ● | PIIS | CPAS |
| 19 | M | 40 | Enseignement supérieur Art dramatique | Isolé | ●●● | Mise à l'emploi | CPAS |
| 20 | M | 19 | Enseignement professionnel - contrat d'apprentissage | Cohabitant | ●●●● | PIIS | Associatif |
| 21 | F | 25 | CESS promotion sociale | Isolée | ●●● | Mise à l'emploi | CPAS |
| 22 | F | 45 | Pas de diplôme | Isolée | ● | Mise à l'emploi | CPAS |

| | SEXE | AGE | NIVEAU D'ETUDES | SITUATION FAMILIALE | TAILLE DU CPAS | TYPE DE MESURE | ORIGINE DE LA SELECTION |
|----|------|-----|--|------------------------|----------------|----------------------|-------------------------|
| 23 | M | 35 | Enseignement secondaire supérieur | Isolé | ●●● | Mise à l'emploi | CPAS |
| 24 | M | 19 | Enseignement spécial Secondaire inférieur | Isolé (accompagné) | ●●●● | Mise à l'emploi | Associatif |
| 25 | M | 30 | Candidature ingénieur commercial | Cohabitant 1 enfant | ●●● | Mise à l'emploi | CPAS |
| 26 | F | 21 | Enseignement secondaire supérieur | Isolée | ● | PIIS | CPAS |
| 27 | M | 58 | Enseignement professionnel hôtellerie | Isolé 2 enfants | ●●● | Mise à l'emploi | Associatif |
| 28 | M | 23 | Pas de diplôme | Isolé | ●● | PIIS | Associatif |
| 29 | M | 21 | Enseignement spécial | Cohabitant | ● | PIIS | Associatif |
| 30 | F | 57 | Enseignement primaire ? | Isolée 6 enfants | ●●●● | Revenu d'intégration | Associatif |
| 31 | M | 47 | Formation « espace vert » non achevé | Isolé | ● | PIIS | Associatif |
| 32 | M | 18 | Enseignement secondaire inférieur | Isolé | ●● | Revenu d'intégration | Associatif |

Légende :

- moins de 15 001 habitants
- de 15 001 à 50 000 habitants
- de 50 001 à 150 000 habitants
- plus de 150 000 habitants

3.1. Assistants sociaux

| | SEXE | 4. | ANCIENNETE | TAILLE DU CPAS | ORIGINE DE LA SELECTION |
|----|------|----|------------------------|----------------|-----------------------------------|
| 1 | M | 23 | Juin 2002 | ●● | Union de Villes et des Communes |
| 2 | F | 39 | 1989 | ● | Union de Villes et des Communes |
| 3 | F | 40 | 1990 | ● | Union de Villes et des Communes |
| 4 | F | 56 | 1971 | ● | Fédération - Travailleurs sociaux |
| 5 | M | 33 | 1994 | ● | Union de Villes et des Communes |
| 6 | F | 37 | 1996 | ●●● | Fédération - Travailleurs sociaux |
| 7 | F | 25 | 2000 | ●● | Fédération - Travailleurs sociaux |
| 8 | F | 45 | 1999 | ●●●● | Fédération - Travailleurs sociaux |
| 9 | F | 45 | 1997 avec interruption | ● | Union de Villes et des Communes |
| 10 | F | 53 | 1978 | ● | Fédération - Travailleurs sociaux |
| 11 | M | 42 | 1984 | ●●● | Union de Villes et des Communes |
| 12 | F | 26 | 2002 | ● | Fédération - Travailleurs sociaux |
| 13 | M | 37 | 1988 | ●● | Union de Villes et des Communes |
| 14 | M | 33 | 1993 | ●●●● | Fédération - Travailleurs sociaux |

Légende :

- moins de 15 000 habitants
- de 15 001 à 50 000 habitants
- de 50 001 à 150 001 habitants
- plus de 150 000 habitants

Annexe III. : Le guide d'entretien des ayants droit

Guide d'entretien – Les usagers de CPAS
Le Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale

guide d'entretien des bénéficiaires du droit à l'intégration sociale

Introduction pour l'interviewer

A quoi sert le guide d'entretien et comment l'utiliser?

Le guide d'entretien constitue un canevas de questions et précise les objectifs à atteindre par le biais de ces questions.

La séquence des questions tente de refléter, dans la mesure du possible, la logique du parcours d'un demandeur.

Pour chaque thème abordé, les premières questions visent la description la plus factuelle possible, tandis que les suivantes s'attachent à cerner le vécu et les impressions de l'interviewé.

Comment présenter la démarche aux personnes interviewées?

La loi sur le minimex a changé depuis octobre 2002, le minimex a été remplacé par le droit à l'intégration sociale y compris le revenu d'intégration. Certains disent que c'est mieux, d'autres disent que c'est moins bien, et encore d'autres disent que le changement de loi n'a rien changé en pratique.

Le Service de lutte contre la pauvreté travaille avec différents partenaires pour évaluer les conséquences de ce changement de la loi. Est-ce que la nouvelle loi a changé la manière d'aider et la nature de l'aide du CPAS? Est-ce que ce changement est positif ou négatif pour les usagers?

Pour mieux comprendre ce changement, le Service, et les partenaires avec lesquelles il collabore, ont décidé de faire une enquête auprès des premières personnes concernées, les usagers, les demandeurs...

Nous allons donc vous poser une série de questions sur la manière dont ça se passe avec le CPAS: comment vous avez été accueilli, informé de vos droits, quelle est la qualité de vos relations avec les travailleurs de CPAS, etc. Quand nous aurons interviewé suffisamment de gens, nous rassemblerons toutes les réponses et nous les analyserons. On pourra alors mieux comprendre ce qui ne vas pas, ce qui doit être changé, ce qui doit être amélioré, etc.

Les résultats de l'analyse seront transmises au Ministre compétent. Vous en recevrez également un exemplaire.

Certaines questions vous paraîtront peut-être un peu difficiles, c'est parce que nous avons choisi d'utiliser les termes utilisés dans la loi pour évaluer entre autres si elle est comprise par les personnes auxquelles elles s'adressent.

Vous pouvez parler sans crainte, ce questionnaire est anonyme et strictement confidentiel: nous nous engageons à ce que votre nom et le CPAS dont vous dépendez ne soient communiqués à personne

Notre enquête est destinée à évaluer la loi concernant le droit à l'intégration sociale, qui remplace depuis la loi sur le minimex depuis octobre 2002.

Nous cherchons aussi à savoir par notre enquête si vous avez été informé de l'introduction d'une nouvelle loi et si vous avez perçu changement.

++*+*+*+*+*+*+*+*+*+*+*+*+*+*

0. Question préalable:

Quand avez-vous introduit votre demande au CPAS (la dernière fois, s'il y en a eu plusieurs) ?

Dans la suite de l'entretien nous vous demandons de répondre aux questions en vous référant à cette dernière fois. Si vous souhaitez vous exprimer sur les demandes antérieurs ce sera possible à la fin de l'interview.

L'ACCES AU CPAS

Avant même de franchir le seuil du CPAS, le demandeur doit-il surmonter des obstacles? Quels sont-ils?

1. Les obstacles à l'accès

- 1.1. Comment avez-vous eu connaissance de l'existence du CPAS?
- 1.2. Avez-vous rencontré au départ des difficultés pour aller au CPAS?

Si oui:

- à cause du manque d'information : connaissiez-vous l'adresse du CPAS et ses heures d'ouverture...
- en raison de difficultés de transport : comment vous êtes-vous rendu au CPAS et combien de temps cela vous a-t-il pris ?
- vu le manque de temps disponible
- par peur
- etc.

L'accueil

LA PHASE D'ACCUEIL PEUT ÊTRE DÉFINIE DIFFÉREMMENT SELON LA MANIÈRE DONT ELLE EST ORGANISÉE DANS LE CPAS. PAR EXEMPLE, DANS CERTAINS (GRANDS) CPAS IL Y A UNE PHASE "INTAKE". NOUS DÉFINISSONS À PRIORI LA PHASE D'ACCUEIL COMME LA PÉRIODE ALLANT JUSQU'AU PREMIER ENTRETIEN AVEC L'AS DU SERVICE SOCIAL DE BASE (CET ENTRETIEN Y COMPRIS).

L'OBJECTIF DES QUESTIONS QUI SUIVENT EST DE CERNER LES CONDITIONS DE L'ACCUEIL DU DEMANDEUR D'AIDE. L'INFORMATION DU DEMANDEUR CONSTITUE UN DES ELEMENTS ESSENTIELS DE LA PHASE D'ACCUEIL. LES QUESTIONS VISENT A EVALUER COMMENT LE DEMANDEUR A ETE INFORME ET SUR QUOI CETTE INFORMATION A PORTE. ENFIN, COMMENT L'USAGER EVALUE-T-IL L'INFORMATION REÇUE.

2. Les modalités de l'accueil

- 2.1. Comment s'est déroulé votre accueil au sein du CPAS ?
- 2.2. Par qui avez-vous été reçu la première fois?
- 2.3. Après combien de temps avez-vous pu rencontrer un assistant social?
- 2.4. Quel était le lieu dans lequel s'est déroulé votre premier entretien?
- 2.5. Quelles sont vos impressions sur l'accueil que vous avez reçu?
- 2.6. Avez-vous des propositions à faire pour améliorer l'accueil?

3. L'information:

- 3.1. Avez-vous été informé sur la loi instituant le droit au minimex / la loi relative au droit à l'intégration sociale, sur le fonctionnement du CPAS et les services qu'il offre dès votre accueil, c'est-à-dire dès votre premier contact avec un membre du personnel du CPAS ? Si oui, par qui ?
- 3.2. Avez-vous été informé lors du premier entretien avec l'assistant social ou l'information vous a-t-elle été communiquée progressivement tout au long de votre parcours ?
- 3.3. L'information vous a-t-elle été donnée par le travailleur social sans que vous le demandiez ou à votre demande?
- 3.4. L'information était-elle donnée par écrit ou oralement ? ou les deux?
Avez-vous reçu une brochure d'explication? Vous a-t-elle été expliquée oralement?
- 3.5. (Si la personne interrogée était aidée par le CPAS avant le 1^{er} octobre 2002),
Vous a-t-on dit que la loi instituant le droit au minimex avait été remplacée par la loi relative au droit à l'intégration sociale?

3.6. Sur quoi avez vous été informé?

La loi:

- les conditions pour obtenir le revenu d'intégration
- la façon de bénéficier d'une aide pour chercher de l'emploi.
- les montants du revenu d'intégration et la manière dont ce montant est déterminé
- l'enquête sociale
- le projet individualisé d'intégration sociale, le contrat
- le droit d'être entendu
- le droit d'être accompagné par un tiers
- le droit de réflexion pendant 5 jours avant la signature d'un projet individualisé d'intégration sociale
- la récupération
- l'obligation d'information liée au changement de situation du bénéficiaire
- les délais fixés pour que le CPAS prenne une décision
- les délais fixés pour que le demandeur puisse introduire un recours

Le fonctionnement du CPAS:

- les heures d'ouverture (permanences, etc.).
- comment prendre rendez-vous avec son assistant social.
- en cas d'urgence

Les services offerts par le CPAS?

- 3.7. Etes-vous satisfait de la manière dont l'information vous a été transmise?
- 3.8. Toutes les informations qui vous ont été données vous ont-elles paru claires ?
- 3.9. Si non, avez-vous eu la possibilité de dire que certaines informations n'étaient pas claires ?
- 3.10. Selon vous, l'information qu'on vous a donnée est-elle suffisamment adaptée à votre situation?
- 3.11. Avez-vous des propositions à faire pour améliorer l'accès à l'information (sur le plan relationnel entre l'utilisateur et le travailleur social, au niveau de l'organisation du CPAS, ...) ?

DE LA DEMANDE À LA DÉCISION

L'objectif de ces questions est de retracer l'histoire de la demande. En partant de la demande initiale de l'utilisateur, retracer la manière dont celle-ci évolue au fil des contacts avec l'institution. Toute demande, quelle qu'elle soit, appelle un traitement administratif qui est décrit dans la loi et qui garantit qu'une réponse sera donnée.

4. L'examen de la demande

- 4.1. Pour quel problème vous êtes-vous adressé au CPAS?
- 4.2. Quelle était votre demande initiale?
- 4.3. Savez-vous exactement quelle est la demande qui a été transmise au Conseil de l'aide sociale?
Si oui, comment le savez-vous ? (par ex. possibilité de lire la note transmise au Conseil)
- 4.4. Quel était le délai entre votre demande et la réponse (la décision) qui lui a été donnée?
- 4.5. Ce délai a-t-il eu des conséquences pour vous?

5. L'accusé de réception

- 5.1. Après avoir formulé votre demande, avez-vous reçu un accusé de réception ?
Si oui, vous a-t-il été remis d'office ? Avez-vous dû le demander ?
Si non, comment expliquez-vous cette lacune? (pourquoi?)

6. L'enquête sociale

- 6.1. Comment s'est déroulée l'enquête sociale?
6.2. Vous a-t-on demandé de souscrire (signer) une enquête contradictoire?
6.3. L'assistant social en charge de votre dossier vous a-t-il rendu visite à domicile?
Comment cette visite s'est-elle déroulée?

7. La décision

- 7.1. Comment avez-vous eu connaissance de la décision ? Comment vous a-t-elle été communiquée ?
7.2. La décision du CPAS était-elle claire et compréhensible ? Notamment la manière dont le calcul de vos ressources et du montant de votre revenu d'intégration a été effectué?
7.3. Estimez-vous qu'on a répondu à votre demande? Votre demande a-t-elle été comprise ?
Si non, quelle en est, à votre avis, la raison ?
 - trop peu de temps pour formuler clairement votre demande ou pour comprendre votre demande ?
 - votre demande était trop complexe, difficile à comprendre ?
 - votre demande dépassait la sphère de compétence du CPAS,
 - le CPAS n'avait pas les moyens d'y répondre?)
 - ou...
7.4. Si votre première demande n'a pas été acceptée, quelle est la raison qui vous a été donnée?
7.5. Avez-vous été réorienté vers un autre service?

LES RELATIONS AVEC LE CPAS AU TRAVERS DU PROJET INDIVIDUALISÉ D'INTÉGRATION SOCIALE, OU DE LA MISE À L'EMPLOI OU D'UN SIMPLE SUIVI

Cette partie aborde la question de la relation du bénéficiaire de l'aide avec le CPAS, plus précisément avec les travailleurs du CPAS. Une fois la décision prise, cette relation peut s'inscrire dans différents cadres qui ont une influence sur cette relation. Il s'agit du projet individualisé d'intégration, de la mise à l'emploi ou d'un simple suivi qui n'est pas forcément formalisé.

Question préalable à la poursuite de l'entretien:

- 1) Avez-vous conclu un projet individualisé d'intégration sociale?
- 2) Avez-vous signé un contrat?
- 3) Avez-vous signé un contrat de travail (article 60, ...)?

PARTIE A: le répondant a conclu un projet individualisé d'intégration sociale

8. Le projet individualisé / le contrat

- 8.1. Avez-vous conclu un projet individualisé d'intégration sociale? Avez-vous signé un contrat?
Quand? (ou) Il y a combien de temps ?
Combien de temps après votre demande?
- 8.2. Si vous avez plus de 25 ans, était-ce à votre demande ou à la demande de votre CPAS?
- 8.3. Quel est le contenu de votre projet / de votre contrat?
À quoi vous engagez vous?
À quoi s'engage le CPAS?
- 8.4. Avez-vous reçu une information spécifique sur le projet / contrat?
 - 8.4.1. Sur les possibilités de vous faire assister lors de la négociation
 - 8.4.2. Sur la possibilité de bénéficier d'un délai de 5 jours avant la signature du contrat?
 - 8.4.3. *Sur les différents types de contrats, les possibilités qu'ils offrent, les délais qu'ils imposent dans certains cas, les sanctions en cas de non respect...?*
 - 8.4.4. *Sur la possibilité d'obtenir un entretien avec l'assistant social dans les 5 jours ouvrables?*
 - 8.4.5. *Sur la manière dont le projet/contrat sera évalué, ...?*
- 8.5. Quelle est votre opinion sur l'utilité et l'opportunité d'un projet individualisé ?
- 8.6. et sur la signature obligatoire d'un contrat qui y est associé ?
- 8.7. Tout ce qui concerne le projet / le contrat vous paraît-il clair ?
- 8.8. Si vous aviez déjà signé un contrat avant la mise en place de la loi (octobre 2002), avez-vous perçu un changement au niveau de son contenu ?

9. La négociation du projet / contrat

- 9.1. Avez-vous utilisé la possibilité de vous faire accompagner par un tiers durant la négociation du projet? Cet accompagnement a-t-il été accepté par le travailleur social? Si non, quelle a été la raison donnée par le travailleur social?
- 9.2. Avez-vous utilisé votre droit à un délai de 5 jours avant la signature du projet individualisé?
Si oui ou non, pourquoi ?
- 9.3. Quelles sont vos expériences lors de la négociation du projet ?
- 9.4. Vos souhaits ont-ils été respectés?
- 9.5. Avez-vous pu discuter du contenu du projet?
- 9.6. Avez-vous l'impression d'avoir été entendu?
Ou vous êtes vous senti obligé d'accepter un projet qui ne vous convenait pas?
- 9.7. Combien de temps a duré la négociation ? Cela vous a-t-il paru long, court ?
- 9.8. Considérez-vous que l'assistant social avec qui vous avez négocié le projet / le contrat est un partenaire/allié/contrôleur....?

10. Le suivi du projet et son évaluation régulière

- 10.1. Une évaluation régulière du contrat est-elle prévue?
- 10.2. Que pensez-vous des délais imposés pour cette évaluation ?
- 10.3. Que pensez-vous de la manière dont elle est menée?

- 10.4. Votre projet a-t-il subi des modifications ?
A la demande de qui?
- 10.5. Quelles étaient les raisons de ces modifications ?
- 10.6. Selon vous, ces changements sont-ils positifs / négatifs ?

11. Contrôle et sanctions

- 11.1. Savez-vous quelles sont les sanctions qui sont prévues si votre projet / contrat n'est pas respecté?
- 11.2. Avez-vous déjà été contrôlé par rapport à l'exécution des engagements pris dans le cadre de votre projet / contrat? Comment et par qui ?
- 11.3. Avez-vous déjà été sanctionné?
- 11.4. Comment avez-vous pris connaissance de la sanction ?
- 11.5. En quoi consistait la sanction ? Quelle a été sa durée ?
- 11.6. Quelles sont les raisons qui ont été données par le CPAS (assistant social ou conseil de l'aide sociale)?
- 11.7. Estimez-vous que ces sanctions étaient justifiées?
- 11.8. Le fait que votre assistant social est aussi responsable du contrôle de l'exécution de votre projet / contrat influence-t-il votre relation avec lui?
Si oui, dans quel sens?

PARTIE B: le répondant a signé un contrat de travail

12. Le type de mise à l'emploi et la nature du travail

- 12.1. Quel type de contrat avez-vous signé?
- 12.2. Qui est votre employeur?
- 12.3. Où travaillez-vous?
- 12.4. Quelle est votre fonction?
- 12.5. Quelles sont les tâches que vous effectuez?
- 12.6. Quand avez-vous signé ce contrat?
Combien de temps après votre demande?

13. La négociation menant à la mise à l'emploi?

- 13.1. Est-ce vous qui avez demandé à travailler?
Est-ce qu'on vous a proposé de travailler? Qui?
- 13.2. Pour trouver un emploi, vous a-t-on orienté vers un service particulier?
Si oui, y êtes-vous suivi par une personne en particulier ?
- 13.3. Est-ce vous qui avez trouvé cet emploi vous-même?
Est-ce qu'on vous l'a proposé?
Qui?
- 13.4. Avez-vous posé des questions sur le travail avant de signer le contrat?
Si non, pourquoi? (Vous n'aviez pas de questions, vous n'avez pas osé...)
- 13.5. Vous êtes-vous senti libre de refuser cet emploi?

- 13.6. Etes-vous satisfaits de la manière dont vous avez pu négocier cette mise à l'emploi? Estimez-vous que vous avez pu vous exprimer (poser des questions...) et que vous avez été entendu?
- 13.7. Avez-vous des propositions à faire en matière de négociation de la mise à l'emploi?

14. Le suivi de la mise à l'emploi

- 14.1. Comment s'est passé votre mise à l'emploi / Comment se déroule la mise à l'emploi jusqu'à présent (aspects positifs et négatifs...)?
- 14.2. Avez-vous pu parler avec un travailleur social? Avec qui?
- 14.3. Avez-vous bénéficié d'un suivi particulier? Lequel et par qui?
- 14.4. Comment se sont poursuivies vos relations avec votre assistant social initial?
- 14.5. Quelles perspectives avez-vous avec cette mise à l'emploi?
- 14.6. Avez-vous des propositions à faire sur le suivi lors de la mise à l'emploi?

PARTIE C: Le répondant n'a pas conclu de projet individualisé d'intégration sociale et n'a signé de contrat d'emploi

15. Votre suivi par le CPAS

- 15.1. Vous a-t-on proposé de conclure un projet individualisé d'intégration sociale (de signer un contrat)? De signer un contrat de travail?
- 15.2. Avez-vous demandé à conclure un projet individualisé d'intégration sociale? de signer un contrat de travail?
- 15.3. Bénéficiez-vous d'un suivi régulier par le CPAS?
Si oui, quel est-il? Et par qui (service particulier)?

16. Le suivi de l'assistant social

- 16.1. Si vous rencontrez régulièrement un AS, à quelle rythme ces rencontres ont-elles lieu?
- 16.2. Ces rencontres ont-elles lieu : –à votre demande?
– à la demande du travailleur social?
– ça dépend...
- 16.3. Quelles sont les raisons de ces rencontres? Y a-t-il des points précis qui sont abordés?
- 16.4. Etes-vous suivi par quelqu'un d'autre?, par un autre service? (Formation, guidance budgétaire, aide familiale, psychologique....?)
Ce suivi a-t-il lieu : – à votre initiative?
– on vous l'a proposé?
– on vous l'a imposé?

17. La relation avec l'assistant social

- 17.1. Lors des rencontres avec l'AS, vous est-il possible d'aborder toutes les sujets que vous souhaitez?
- 17.2. Avez-vous l'impression d'être entendu par votre AS?

18. Contrôle et sanctions

- 18.1. Avez-vous déjà été sanctionné?
- 18.2. Comment avez-vous pris connaissance de la sanction ?
- 18.3. En quoi consistait la sanction ? Quelle a été sa durée ?
- 18.4. Quelles sont les raisons qui ont été données par le CPAS (assistant social ou conseil de l'aide sociale)?
- 18.5. Estimez-vous que ces sanctions étaient justifiées?
- 18.6. Le fait que votre assistant social est aussi responsable du contrôle influence-t-il votre relation avec lui?
Si oui, dans quel sens?

19. Questions de conclusion

- 19.1. Voudriez-vous vous exprimer sur un autre thème qui n'a pas été évoqué
- 19.2. Depuis la modification de la loi, avez-vous perçu un changement ?

Annexe IV. : Le guide d'entretien des assistants sociaux

GUIDE D'ENTRETIEN DES TRAVAILLEURS SOCIAUX

Ce guide d'entretien s'adresse aux travailleurs sociaux qui exercent leur fonction au sein du service social de base.

1 Questions préalables

- 1.2 Depuis quand exercez-vous comme travailleur social dans le service social (de base) ?
- 1.3 Avez-vous travaillé auparavant dans un autre service du CPAS ?
- 1.4 Existe-t-il dans votre CPAS d'autres services que le service social ?
 - Lesquels?

L'INFORMATION SUR LA NOUVELLE LOI ET SA DIFFUSION AUPRÈS DES DEMANDEURS

2 Votre information sur la nouvelle loi

- 2.1 Avez-vous été informé sur la nouvelle loi ?
 - Comment? Formations, journées d'études, brochures...
 - Si oui, par qui cette information était-elle diffusée ?
- 2.2 Estimez-vous que la loi est claire et compréhensible?
 - Si oui, *passer à la question suivante !*
 - Si non, quels sont les domaines où l'information manque ?
 - Avez-vous trouvé un moyen pour combler ce manque d'information ?
- 2.3 Estimez-vous avoir une connaissance suffisante de la loi?
 - Avez-vous constaté dans votre pratique, que vous aviez des lacunes dans la connaissance de la loi ?
- 2.4 Avez-vous des propositions pour améliorer l'information des travailleurs sociaux et leur connaissance des modifications législatives ?

3 Votre mission d'information

- 3.1 Comment informez-vous les usagers ?
 - Avez-vous été préparé à expliquer la nouvelle loi et son impact aux usagers? Formations, ...
 - Disposez-vous d'outils ou de moyens pour les informer ? Brochures, réunions d'info collectives... ?
- 3.2 Informez-vous les usagers sur la loi lors du premier entretien ou tout au long de leur parcours?
 - Si oui, comment ?
- 3.3 Rencontrez-vous des difficultés à transmettre l'information sur la loi auprès des usagers ?
- 3.4 Avez-vous l'impression que tous les usagers ont compris –qu'il y avait une nouvelle loi ?
 - les changements qu'elle introduit?
- 3.5 Etes-vous interpellé par les usagers qui demandent de l'information ?
- 3.6 Remarquez-vous un changement depuis l'introduction de la loi concernant le droit à l'intégration sociale dans la manière dont l'information est dispensée par le CPAS ?
 - De nouvelles dispositions ont-elles été prises ?

- 3.7 Avez-vous des propositions à faire pour améliorer l'accès à l'information des usagers, notamment en ce qui concerne
- la législation,
 - la manière dont le CPAS est organisé,
 - de la relation entre l'utilisateur et le travailleur social ?

L'ACCUEIL, LA DEMANDE, L'ACCUSÉ DE RÉCEPTION, L'ENQUÊTE SOCIALE ET LA DÉCISION

4 L'accueil

- 4.1 Comment se déroule l'accueil d'un demandeur dans le CPAS où vous travaillez?
- 4.2 Estimez-vous qu'au sein du CPAS où vous travaillez toutes les conditions sont réunies pour favoriser un bon accueil des demandeurs ?
- 4.3 Quels sont, à votre avis, les éléments : – qui favorisent un bon accueil et ceux ?
– qui constituent une entrave à un bon accueil?
- 4.4 Selon vous, quel est le temps moyen entre le premier accueil et le premier entretien d'un demandeur ?
- 4.5 Avez-vous des propositions concrètes à formuler pour améliorer l'accueil ?

5 La demande

- 5.1 Quelle est, en général, la démarche des demandeurs lors du premier entretien :
– ils expliquent le problème qui est à l'origine de leur demande ?
– ils formulent une demande ?
– ...
- 5.2 Comment procédez-vous pour formuler la demande au Conseil de l'aide sociale (ou le comité spécial ad hoc)?
- 5.3 L'utilisateur prend-il connaissance des termes exacts dans lesquels la demande est transmise au Conseil de l'aide sociale?
– Comment? oralement ? par écrit?
– Quand ?
- 5.4 Dans votre CPAS, qui défend le dossier devant le Conseil de l'aide sociale (ou le comité spécial ad hoc)?
– Le chef du service social
– L'assistant social?
– ...

6 L'accusé de réception

- 6.1 Délivrez-vous (ou la personne éventuellement en charge) systématiquement un accusé de réception pour chaque demande dans le cadre de la loi "DIS"?
– Si non, pourquoi?
– Les usagers vous le demandent-ils?

7 L'enquête sociale

- 7.1 Comment se déroule l'enquête sociale?
- 7.2 Procédez-vous à une enquête contradictoire?

- 7.3 Recevez-vous des instructions concernant la manière de procéder à l'enquête sociale?
- 7.4 Dans le cadre de l'enquête sociale, effectuez-vous une visite à domicile?
 - Si oui toujours, pourquoi?
 - Si oui, parfois, pourquoi? Quels sont les raisons pour lesquelles vous procédez à une visite à domicile?
 - Si non, pourquoi?

8 La décision

- 8.1 Informez-vous le demandeur de la possibilité d'exercer un droit d'audition?
- 8.2 Comment vous (ou votre CPAS) fait-il connaître la décision arrêtée par le Conseil de l'aide sociale?
 - Par ex., expliquez-vous oralement la décision?
- 8.3 Avez-vous été confronté à des personnes qui étaient en désaccord avec la décision ou déçues par la décision?
 - Quelle est alors votre réaction?
 - Informez-vous les demandeurs de la possibilité pour eux d'aller en recours contre les décisions du Conseil de l'aide sociale ?
 - Les aidez-vous à exercer ce recours?

LES RELATIONS AVEC L'USAGER AU TRAVERS DE L'ACCOMPAGNEMENT , DU PROJET INDIVIDUALISÉ D'INTÉGRATION SOCIALE OU DE LA MISE À L'EMPLOI.

9 Le projet individualisé d'intégration sociale et le contrat afférent

- 9.1 Tous les demandeurs de moins de 25 ans dont vous suivez le parcours ont-ils conclu un projet?
 - Si non, pour quelles raisons certains de ces demandeurs n'ont-ils pas conclu de projet?
- 9.2 Proposez-vous systématiquement aux personnes de plus de 25 ans de conclure un projet?
 - Si non, - quels sont les critères retenus pour le proposer à certains usagers ?
 - quels sont les critères qui dissuadent de le proposer?
- 9.3 Avez-vous été confrontés à des usagers de plus de 25 ans qui demandent à conclure un projet individualisé d'intégration sociale?
- 9.4 Pour décider de conclure ou non un contrat, tenez-vous compte de l'avis, de la volonté du demandeur? (cfr. la loi permet au CPAS de l'imposer)
- 9.5 Recevez-vous des consignes claires à ce propos ?
Ex.: des critères selon lesquels il faut proposer un projet à tel type de personnes... ou il faut éviter de conclure un projet avec tel type de personnes.....
De qui?

10 La négociation du projet individualisé d'intégration sociale

- 10.1 Comment se négocie le contenu du contrat avec le demandeur ?
- 10.2 Recevez-vous des consignes sur ce qui peut figurer dans un contrat, sur des limites éventuelles... ?
De qui?
- 10.3 Si le contenu du contrat proposé par le demandeur ne vous semble pas adapté (irréaliste, trop ou pas assez ambitieux...), comment réagissez-vous?
- 10.4 Proposez-vous systématiquement au demandeur de se faire accompagner, de prendre 5 jours pour réfléchir avant de signer le contrat.... ?
- 10.5 D'après votre expérience, les demandeurs font-ils usage d'une de ces possibilités ?

- 10.6 Estimez-vous que la procédure de négociation laisse suffisamment de place au demandeur pour exprimer ses questions, ses préférences, ses réticences, ses inquiétudes... ?
- 10.7. Est-ce que ces éléments sont repris dans le dossier?
- 10.8. Comment considérez-vous le demandeur lors de la négociation du projet individualisé ?
Comme un allié, comme un partenaire, comme quelqu'un qu'il faut surveiller, contrôler...

11 Le suivi et l'évaluation du projet

- 11.1 Quel est votre rôle dans l'exécution du contrat?
- 11.2 Quel est votre appréciation du rôle qui vous est assigné ?
- 11.3 Comment s'organise l'évaluation de l'exécution du contrat?
– Etes-vous satisfait de cette formule?
- 11.4 Recevez-vous des consignes quant à la manière dont l'évaluation du projet individualisé d'intégration sociale doit s'effectuer ?
De qui?
- 11.5 Comment réagissez-vous lorsqu'on vous demande (l'usager, un tiers contractant) de modifier le contrat?
– Votre réaction est-elle différente selon la personne qui demande ?
- 11.6 Selon vous, à quoi s'apparente l'évaluation de l'exécution d'un contrat?
– à du contrôle, de l'encouragement, une mise au point...?
- 11.7 En tant que travailleur social, quelle est votre appréciation du projet et du contrat qui y est afférent?
– Est-ce un outil utile ou non?
– Pourquoi?

12 La mise à l'emploi

- 12.1 Proposez-vous systématiquement aux demandeurs une mise à l'emploi ?
ou Orientez-vous systématiquement les demandeurs vers le "service emploi" de votre CPAS ?
 - Si oui, pourquoi ?
 - Si non, pourquoi ?
- 12.2 Votre attitude en la matière est-elle différente face à un jeune de moins de 25 ans et à quelqu'un de plus de 25 ans ?
- 12.3 Recevez-vous des consignes sur la mise à l'emploi des bénéficiaires ?
Par ex., des critères pour orienter ou non vers une mise à l'emploi
De qui?
- 12.4 Si c'est vous qui accompagnez la mise à l'emploi, quel est exactement votre rôle?
– Comment l'assumez-vous?
- 12.5 si ce n'est pas vous qui accompagnez la mise à l'emploi, comment s'organise ce suivi ?

13 L'accompagnement

- 13.1 Quelle est la différence entre le suivi de quelqu'un qui est "sous contrat" et quelqu'un qui ne l'est pas?
- 13.2 Lorsqu'il n'y a pas de contrat, est-il prévu, à l'instar de ce qui se passe dans le cadre d'un projet individualisé d'intégration sociale, des rencontres régulières avec le demandeur ?
 - Si oui, à quel rythme ?
 - A la demande de qui ?

14 Contrôle et sanction

- 14.1 Comment exercez-vous votre rôle de contrôle?
- 14.2 Ce rôle est-il balisé, limité par des règles ?
- 14.3 Recevez-vous des consignes à cet égard ?
- 14.4 Si des sanctions sont prises dans le cadre de la loi DIS, quelles sont-elles ?
- 14.5 Comment et par qui ces sanctions sont-elles déterminées?
- 14.6 Comment informez-vous les demandeurs des sanctions qu'ils reçoivent?
- 14.7 Comment considérez-vous les sanctions?

5. Les conditions de travail

15 L'organisation du travail dans votre CPAS , l'organisation de votre travail

- 15.1 Les travailleurs sociaux bénéficient-ils d'un soutien au niveau du travail administratif ou juridique, ou autre...?
- 15.2 Selon vous, votre charge de travail est-elle adéquate, trop importante...?

16 Les conditions matérielles de travail

- 16.1 Décrivez votre lieu de travail.
- 16.2 Selon vous, répond-il aux exigences de votre fonction?
- 16.3 Selon vous, disposez-vous d'outils suffisants pour exercer votre fonction?
 - Outils méthodologiques
 - Outil informatique
 - Outils d'information...

17 Les conditions psychologiques de travail

- 17.1 Selon vous, votre travail est-il stressant?
- 17.2 Si oui, ce stress est-il provoqué par un (ou des) aspect(s) particulier(s) de votre travail ?
Lesquels et pourquoi?

18 La formation continuée

Bénéficiez-vous de moments de réflexions en équipe?
de moments de supervision en équipe ou individuelle?
de moments de formation?

19 Questions de conclusion

- 19.1 Voudriez-vous vous exprimer sur un thème qui n'a pas encore été abordé pendant l'interview?
- 19.2 Globalement constatez-vous des changements dans votre manière de travailler et dans le fonctionnement du CPAS dans lequel vous travaillez depuis l'introduction de la nouvelle loi?

Annexe V. : Les interviews de groupe, méthode inspirée des groupes focus

1. Pourquoi avoir choisi la méthode des groupes focus ?

Vu le cadre de la recherche et l'objet de l'évaluation, nous avons choisi d'interroger les assistants sociaux lors d'interviews de groupe, plus précisément selon une méthode inspirée des groupes focus.

Les groupes focus peuvent être considérés comme des interviews en groupe structurées. La différence avec des interviews (en groupe) « classiques » réside dans l'importance et la valeur accordées à *l'interactivité*. Cette méthode se caractérise par la confrontation des points de vue différents des participants sur un même thème jusqu'à ce que – idéalement – plus aucun point de vue nouveau ne surgisse.

Aucune règle stricte ne doit être respectée lors de l'application de la méthode des groupes focus. L'utilisation et la mise en œuvre sont notamment déterminées par les objectifs de la recherche. Cela explique en partie pourquoi cette technique est utilisée dans bon nombre de domaines de recherche divers et pourquoi elle peut être appliquée à différentes étapes de la recherche (par exemple pour aider à rédiger un questionnaire, pour tester certaines hypothèses ou, comme dans le cas de cette évaluation, lors d'une recherche exploratoire).

2. La mise en œuvre

- *Nombre de groupes focus* : 2 (répartition par langue)
- *Nombre de participants par groupes focus* : 4 du côté néerlandophone et 5 du côté francophone.
- La réussite des groupes focus est en grande partie dans les mains des personnes les animant. En effet, elles doivent veiller à ce que chacun puisse s'exprimer suffisamment, à ce que personne ne monopolise la parole, à ce que la discussion se passe bien...
- Pour cette évaluation, il a été fait appel aux personnes suivantes pour ce faire :
 - *Un modérateur membre du Service* : il aborde tous les items de la liste, veille au bon déroulement de l'interview et à un partage équitable du temps de parole entre les participants.
 - *Un accompagnateur membre du Service* : avec l'aide du modérateur, il stimule le débat si cela se révèle nécessaire pour approfondir un point de vue donné ou pour soumettre un point de vue éventuellement « nouveau » à la discussion.
- *Nombre de séances* : l'objectif était d'organiser au moins un entretien en groupe focus par groupe. Un deuxième serait organisé si besoin était (c-à-d. si tous les items n'avaient pas été traités ou s'il n'avait pas été possible d'aller au fond des choses au cours de la discussion). Dans les faits, cela s'est révélé nécessaire pour les deux groupes linguistiques mais il n'a plus été possible de réunir les assistants sociaux francophones pour une deuxième réunion.
- *L'instrument utilisé pour les interviews* : une liste d'items a été dressée, elle a été remise à chaque participant au début de la discussion. Elle ne comportait pas de questions mais une énumération des thèmes et points principaux figurant dans le guide d'entretien pour assistants sociaux.

3. Problèmes pratiques rencontrés lors de la mise en œuvre

Tous les assistants sociaux disposés à collaborer à l'évaluation n'ont pas participé aux groupes focus. Ils ont invoqué les raisons suivantes :

- certains candidats ont expliqué que se déplacer pour participer à une ou deux réunions représenterait une perte de temps pour eux ou pour leur service social ;
- d'autres pouvaient difficilement se libérer vu leur charge de travail à ce moment-là ;
- d'autres encore étaient prêts à accepter l'invitation mais ne pouvaient pas se faire remplacer par un collègue.

Il a dès lors été difficile de rassembler un nombre suffisant d'assistants sociaux dans les délais impartis. C'est pourquoi une autre technique d'interview a été prévue pour les assistants sociaux ne pouvant pas participer aux interviews en groupe. Ils ont été invités à une interview individuelle se déroulant dans le CPAS où ils travaillent.

II. *Annexe VI. : Le code de déontologie des assistants sociaux*

III.

IV. CODE DE DEONTOLOGIE

V. DES ASSISTANTS SOCIAUX DE CPAS

VI. *FéWASC – Fédération Wallonne des Assistants Sociaux de CPAS*

VII.

VIII. *juin 2001*

IX.

– projet māj. 07.06.2001 –

6.

7. TITRE 1 – PRINCIPES GENERAUX

- 1.1 L'Assistant social (AS) de Centre Public d' Aide (Action) Sociale (CPAS) a pour mission de garantir le respect de la dignité humaine individuelle et collective afin que chacun puisse satisfaire adéquatement ses besoins vitaux, socio-affectifs et existentiels. Observateur privilégié des réalités sociales, il est appelé à en dynamiser l'évolution dans le sens de plus de justice, d'humanité et d'équité.
- 1.2 L'AS met en œuvre, dans le cadre de l'action sociale, tous les moyens que sa formation et ses compétences professionnelles lui suggèrent en utilisant au mieux les capacités des personnes, des institutions, de la loi organique des CPAS et des autres législations ainsi que les ressources des différents réseaux dont ces personnes font partie ou qui existent autour d'elles, pour :
- a) promouvoir le droit de chacun de mener une vie conforme à la dignité humaine;
 - b) aider chacun à trouver sa place dans la société et s'y épanouir;
 - c) inspirer et prolonger l'action des organismes qui l'emploient;
 - d) contribuer à améliorer l'ensemble des structures sociales.
- 1.3 Toute activité professionnelle de l'AS est basée sur le respect inconditionnel de la personne sans distinction de sexe, de condition sociale, d'opinions politiques, philosophiques ou religieuses, d'appartenance culturelle ou ethnique.
- 1.4 L'AS agit en mesurant les conséquences qu'entraînent ses interventions dans la vie des personnes et des institutions.

- 1.5 L'AS a un devoir de discrétion en toutes circonstances. Il respecte scrupuleusement et fait respecter le secret professionnel.
- 1.6 Il appartient à chaque AS de choisir les méthodes les plus adaptées au but poursuivi. L'AS est le seul habilité à procéder à l'enquête préalable à toute décision d'aide.
- 1.7 L'AS doit avoir constamment la volonté et la possibilité de renforcer ses compétences et d'actualiser ses informations.
- 1.8 L'AS refuse toute tâche, rémunérée ou non, qui pourrait nuire tant à la renommée des AS de CPAS qu'à celle du CPAS ainsi qu'à l'indépendance et aux principes fondamentaux, statutaires ou contractuels liés à sa profession et d'une manière plus générale à l'accomplissement du service public.
- 1.9 L'AS privilégie la qualité de l'accueil et de la relation avec la personne qui sollicite son intervention.
- 1.10 Conformément à ses missions, l'AS donne la priorité aux intérêts des personnes, groupes et collectivités pour lesquels il est amené à intervenir professionnellement et requiert toujours leur consentement.

TITRE 2 - SECRET PROFESSIONNEL

Le secret professionnel est un droit et un devoir

- 2.1. L'AS de CPAS est tenu au secret professionnel pour tout ce qui vient à sa connaissance dans le cadre de son travail, en application de l'article 458 du Code Pénal : *"Les médecins, chirurgiens, officiers de santé, pharmaciens, sages-femmes et toutes autres personnes dépositaires par état ou par profession des secrets qu'on leur confie, qui, hors le cas où ils sont appelés à rendre témoignage en justice (ou devant une commission d'enquête parlementaire) et celui où la loi les oblige à faire connaître ces secrets, les auront révélés, seront punis d'un emprisonnement de huit jours à six mois et d'une amende de cent à cinq cents francs."*
- 2.2. Les informations nécessaires au bon fonctionnement du travail d'équipe et dans l'intérêt des personnes sont laissées à l'appréciation de l'AS.
- 2.3. L'obligation au secret professionnel ne peut être considérée comme éteinte, même avec le consentement de l'utilisateur. Il appartient encore à l'AS d'adopter la discrétion qui serait requise dans l'intérêt de l'utilisateur.
- 2.4. Dans le cas où l'AS transmet des informations, elles concernent des faits et non des rumeurs.
- 2.5. En cas de refus de l'utilisateur de consentir à la communication d'éléments utiles au bon déroulement du travail, celui-ci sera informé des conséquences de son refus.
- 2.6. L'AS ne peut déroger au secret professionnel que si les intérêts, la sécurité ou l'intégrité de l'utilisateur ou d'un tiers sont gravement menacés.

- 2.7. L'AS veille au secret de la correspondance, des fichiers ou des dossiers se rapportant aux usagers ainsi qu'aux conditions garantissant le caractère confidentiel des entretiens.
- 2.8. L'AS coopère avec d'autres travailleurs sociaux, eux-mêmes tenus au secret, chaque fois que l'intérêt de l'utilisateur l'exige et dans la mesure où le secret professionnel le permet. Dans le cadre de sa mission, l'AS amené à travailler avec d'autres professions appréciera le type et la teneur des informations transmises.
- 2.9. Lorsque l'AS est amené, pour l'enseignement ou la recherche, à utiliser les dossiers personnels des usagers ou à enregistrer des données sociales, il doit obtenir l'autorisation du service et veiller à ce que les personnes en cause soient non identifiables.

TITRE 3 – AUTONOMIE TECHNIQUE ET RESPONSABILITE D'ACTION DE L'ASSISTANT SOCIAL

- 3.1. L'AS est compétent pour faire l'évaluation d'une problématique et élaborer un programme d'action ou de médiation visant à la résolution de cette problématique. L'AS seul a la responsabilité du choix et de l'application des techniques qu'il estime devoir utiliser.
- 3.2. L'AS informe son chef hiérarchique de ses interventions, dans les limites de l'éthique de la profession (cfr. "Secret professionnel", point 2.2.)
- 3.3. Il lui appartient d'organiser son temps en fonction des exigences de ses interventions (dans les limites du règlement de travail en vigueur).
- 3.4.
 - a) L'AS a le devoir de refuser des charges incompatibles avec un travail de qualité.
 - b) L'AS s'oblige à disposer d'un temps de réflexion et d'intervention pour réaliser son travail d'écoute, d'évaluation et de guidance, dans le cadre de son temps de travail.
- 3.5. Les actions requérant l'utilisation d'une technique spécifique au travail social ne peuvent être entreprises que par des professionnels qualifiés.
- 3.6. Dans le cadre de sa mission, l'AS limitera son intervention à son domaine de compétence et orientera l'utilisateur vers le service ou le professionnel habilité le plus adéquat.

TITRE 4 – INTERVENTIONS ADAPTEES A LA DEMANDE ET A L'ACTION A MENER

- 4.1. L'AS détermine la nature de ses investigations pour reconnaître les besoins réels avant d'entreprendre une action. En accord avec l'utilisateur, il choisit la forme et les moyens de ses interventions et décide de la poursuite ou de l'arrêt de celles-ci.
- 4.2. L'AS propose ses services mais ne peut les imposer. Le consentement de l'utilisateur est toujours requis avant que l'AS entreprenne une intervention sociale.
- 4.3. L'AS ne peut, dans ses actions, faire intervenir ni ses sentiments, ni ses valeurs ni sa vie privée à l'égard des personnes ou des groupes ayant recours à ses services. Il évite les jugements de valeurs. Il doit refuser ou céder le dossier d'une personne pour laquelle il se sent incapable d'agir avec l'objectivité et la sérénité requises.

TITRE 5 – COLLABORATION PROFESSIONNELLE ET SECRET PARTAGE.

- 5.1. L'attitude de l'AS envers ses collègues est basée sur la collaboration, l'esprit d'équipe et l'entraide professionnelle.
- 5.2. Lorsque la situation de l'usager impose une concertation ou un travail pluridisciplinaire, l'AS coopère avec ses partenaires et échange les informations strictement utiles à la poursuite de l'objectif commun en rapport avec l'intérêt de l'usager.
- 5.3. Le travail en équipe ne délie l'AS d'aucune de ses obligations envers la personne de l'usager.
- 5.4. Si les décisions à prendre en équipe font apparaître un conflit d'idées posant des choix sociaux, techniques ou administratifs, l'AS doit toujours avoir pour objectif privilégié l'aide à la personne et la promotion de ses droits.
- 5.5. Lorsque des informations concernant un usager doivent être transmises ou partagées en dehors du service social, l'intéressé(e) doit être informé(e) et en comprendre le motif. L'AS sollicitera de la part des autres intervenants l'indispensable devoir de discrétion.
- 5.6. Les AS respecteront la formation et l'indépendance d'action des représentants d'autres disciplines et exigeront la réciprocité dans un esprit de collaboration.

TITRE 6 – LA FORMATION CONTINUE

- 6.1. L'AS se doit, tout au long de sa carrière, d'accroître ses connaissances techniques et législatives ainsi que ses compétences professionnelles. Il doit pouvoir bénéficier de conditions de travail telles qu'il puisse se perfectionner et actualiser ses connaissances.
- 6.2. Il recherche les occasions de communication, d'échange et de confrontation d'expériences professionnelles avec ses collègues assistants sociaux ou d'autres disciplines.
- 6.3. Il participe, dans la mesure du possible, à la formation de futurs assistants sociaux.

TITRE 7 – VALORISATION DE LA PROFESSION

- 7.1. L'AS a l'obligation de contribuer à la valorisation et l'évolution constante de sa profession.
- 7.2. L'AS doit dépasser les interventions ponctuelles pour s'impliquer dans l'action sociale.