

Vers le droit à l'intégration sociale ?

La loi sur le droit à l'intégration sociale modifie sensiblement les conditions d'octroi du minimum de moyens d'existence (minimex). L'application concrète de la loi pourra soit être favorable aux bénéficiaires en leur permettant une véritable insertion, soit renforcer le contrôle du C.P.A.S. en renvoyant aux personnes en situation précaire la responsabilité des manques sociaux et collectifs. Pour faire pencher la balance en faveur d'une interprétation positive de la loi, il faut une mobilisation de tous les acteurs concernés (C.P.A.S., tribunaux du travail, syndicats...)

PAR GEORGES LIÉNARD

L'évolution de trois enjeux centraux de la loi du 26 mai 2002 sur le droit à l'intégration sociale est incertaine pour les « bénéficiaires ». Pour comprendre les conséquences sociales et politiques de la loi, elle doit être replacée dans l'histoire de la sécurité sociale telle qu'elle émerge au XIX^e siècle. Ses enjeux seront d'abord mis en perspective avec divers axes structurant les relations entre la sécurité sociale et l'assistance sociale. Un premier enjeu porte sur le lien entre droits et devoirs ainsi que sur la conditionnalité ou l'inconditionnalité des droits par rapport aux devoirs. Un deuxième enjeu concerne d'une part, la définition des « cibles » de l'État social actif et d'autre part, la signification sociale de la mise en œuvre de la notion de « projet » et de « contrat » dans le cadre du passage d'un État dit « providence, assurantielle ou passif » vers un État désigné comme « social actif ». Un troisième enjeu examine l'utilité d'une conception multidimensionnelle de l'insertion et de son articulation avec une extension contrôlée des types d'activités qu'on pourrait intégrer dans la trajectoire d'emploi.

La loi sur le droit à l'intégration sociale modifie les conditions, les droits et les devoirs de l'octroi du minimex (minimum des moyens d'existence). Pour comprendre les influences sociales, politiques, idéologiques qui intervien-

ment dans la fabrication de la loi et dans son application, il est indispensable de les situer dans l'histoire des actions et des luttes contre l'insécurité sociale d'existence des personnes qui ne possèdent pas de capital économique privé et n'ont pour vivre que leur force de travail ainsi que les droits collectifs individualisés qui s'y sont progressivement attachés.

SÉCURITÉ SOCIALE ET AIDE SOCIALE

Des alliances et des compromis à propos des revendications et des enjeux présents dans la question sociale depuis le XIX^e siècle se sont structurés notamment autour de cinq axes.

Le *premier axe* concerne les rapports entre deux conceptions de la sécurité sociale. L'une d'inspiration *bismarckienne* fonde le droit belge à la sécurité sociale sur une logique d'assurance de type solidaire, à la fois collective, familiale et individualisée, liée au travail. Des cotisations sociales personnelles et patronales sont prélevées sur les rémunérations du travail. L'autre dite *beveridgienne* s'épanouit en Europe après la Seconde Guerre mondiale. Les droits sont liés à la citoyenneté nationale et sont financés par la perception de l'impôt direct et indirect plutôt que par des cotisations sociales.

Un *deuxième axe* distingue la sécurité sociale de l'assistance sociale. La sécurité sociale est basée au point de départ et encore aujourd'hui essentiellement sur l'assurance liée au travail. C'est également un droit octroyé sans enquête sur les ressources. L'assistance sociale, elle, est basée sur un ensemble de conditions spécifiques. L'une d'entre elles est la disponibilité pour le travail ou la reconnaissance « légitime » de la non-disponibilité pour des « raisons de santé et d'équité ». Une autre des conditions est l'obligation d'une enquête sur les ressources propres des personnes directement concernées et/ou sur celles des débiteurs d'aliments.

Un *troisième axe* porte sur la relation entre des droits qui sont inconditionnés (mais des droits totalement inconditionnés existent-ils socialement et politiquement?) et des droits qui sont conditionnés. Les conditions à remplir pour obtenir et maintenir les droits à la sécurité sociale et/ou à l'assistance sociale peuvent être hiérarchisés selon leur nature (nationalité, ressources insuffisantes, apporter la preuve de sa disponibilité...) et leur degré d'exigibilité. Ces conditions définissent d'ailleurs les devoirs que la personne doit accomplir pour l'obtention et le maintien des droits. La question des devoirs est liée elle-même à la question de la relation entre la responsabilité individuelle et la responsabilité liée aux risques du système, notamment par l'introduction et la mise en œuvre de la dépersonnalisation de la faute, de la conception statistique du risque, de la limitation de la responsabilité individuelle par la socialisation institutionnalisée (et donc une relative impersonnalisation ou « anonymisation ») du risque social, que ce soit pour le patron (accident du travail) ou pour le travailleur (chômage involontaire, handicap, etc.).

Un *quatrième axe* concerne les distinctions à faire et les actions à accomplir d'un côté, par l'État providence ou État social « passif » et d'un autre

côté, par l'État social « actif ». Cela concerne également la définition des domaines et des publics sur lesquels l'État social actif doit agir ainsi que les fonctions (conseiller, imposer, inciter positivement, réprimer, accompagner, tutoriser...) que cet État social actif est censé accomplir sur les divers publics définis tantôt comme « groupes cibles » ou comme « groupes à risques ».

Un *cinquième axe* porte sur les différences, voire les divergences, des options et des sensibilités entre les Communautés et les Régions de l'État fédéral belge en ce qui concerne la sécurité sociale et l'assistance sociale. Une majorité des responsables politiques de la Communauté et de la Région flamande estiment que les Wallons sont plutôt laxistes voire profiteurs et ils ont une conception plus dirigiste des devoirs que les individus doivent prêter en retour de l'octroi des droits sociaux.

PREMIER ENJEU : ÉQUILIBRE ENTRE DROITS ET DEVOIRS ?

Pour constituer une société reconnaissant ses membres, le lien social s'appuie notamment sur une relation équitable entre créance (droits) et dette (devoirs) entre les individus et la collectivité à l'intérieur d'une même structure étatique. Cette relation entre dette et créance sociale et politique, entre droits et devoirs s'étend vers les générations futures (pensions, paiement de la dette publique et, dans un autre domaine, de la dette écologique entre générations, etc.). Par un compromis constituant — l'article 23 de la Constitution établit une proportionnalité entre droits et devoirs et désigne les conditions d'accès effectif aux moyens normalement liés à ces droits —, la légitimité de la relation entre droits et devoirs s'applique à tous les citoyens et aux humains d'une société donnée.

Cependant, cette relation exigible n'est légitime du point de vue d'une éthique de justice sociale renvoyant à des rapports de force idéologique que si deux conditions au moins sont rencontrées. Première condition : les devoirs doivent être proportionnels aux capacités effectives de chaque individu et prendre en compte les inégalités existant entre les individus et les groupes. Deuxième condition : les droits doivent être semblables pour tous et surtout doivent être liés à un accès effectif à des moyens suffisants, afin de pouvoir être réellement mis en œuvre. C'est sur la base de cette logique sociale que se construisent les réciprocitys entre les membres et les groupes d'une même société, réciprocitys qui forment le lien social et les reconnaissances sociales de long terme dans une société ayant une finalité démocratique. À la fin de cet article, on trouvera quelques points de repère historiques à propos des droits et devoirs en matière d'assistance et de sécurité sociale.

Actuellement les inégalités de ressources entre les individus et les groupes sociaux s'aggravent et les exigences contenues dans la relation entre devoirs et droits s'en trouvent déséquilibrées en défaveur de ceux qui ont peu de ressources.

La loi énonce les sept conditions d'octroi et de maintien du revenu d'intégration (elles sont reprises en bibliographie). Elles ont fait l'objet d'oppositions significatives pendant le processus de production des textes légaux. Ensuite, un compromis s'est progressivement établi. La mise en œuvre de la loi par les C.P.A.S. façonnera de multiples variantes concrètes dans l'application et l'interprétation de certaines conditions et des devoirs y afférents.

Cette loi maintient la tension entre deux pôles présents dans le droit social. Premier pôle : elle affirme un lien net entre droits et nature de la responsabilité. Second pôle : les textes légaux définissent quelles sont les conditions générales et spécifiques d'octroi et de maintien des droits, en lien avec les devoirs à assumer.

Le premier pôle concerne le fait de savoir si le droit couvre un « risque socialisé de nature sociétale » et à quelles conditions il peut être suspendu si on introduit la notion de manque, ou de faute, lié à une responsabilité individuelle. Si le droit attribué est la réparation d'un risque dit socialisé, il est plutôt inconditionné. Mais si les instances définissent et constatent soit qu'il y a manque ou faute accompagné de responsabilité individuelle, c'est-à-dire que l'individu ne remplit plus les exigences liées à l'exercice du droit, alors le droit peut être suspendu.

Dans la mise en œuvre du droit au revenu d'intégration sociale, le second pôle définit les conditions d'octroi et de maintien du droit. Ce droit est lié soit à une volonté d'acceptation « proactive » d'un bien devenu rare mais que le C.P.A.S. doit (selon le prescrit de la loi) impérativement proposer, à savoir l'emploi défini comme devant être « adapté », soit à la conclusion d'un contrat d'insertion individualisé, qui pourrait être imposé unilatéralement.

Puisque le texte de la nouvelle loi maintient un rapport fort entre droits et devoirs, la question essentielle est donc la proportionnalité entre ces deux facettes. Aujourd'hui, étant donné la situation sociale effective des personnes concernées, les conditions d'acceptation de l'emploi « adapté » proposé par le C.P.A.S., les preuves à fournir de la disposition à travailler ou le niveau des exigences inclus dans le contrat individualisé d'intégration, l'inégalité existe puisque le poids des devoirs est prépondérant par rapport à l'octroi et au maintien du droit effectif.

Néanmoins, la nouvelle loi (qui reflète la volonté du législateur) vise à renforcer les droits des plus faibles. En effet, elle indique que le C.P.A.S. (pour les personnes entre dix-huit et vingt-cinq ans) a l'obligation de leur proposer un « emploi adapté » dans les trois mois ou un contrat d'intégration, que le demandeur a le droit d'être accompagné lors de la conclusion du contrat d'intégration, que d'autres activités que l'emploi (au sens strict du terme) sont réputées rencontrer les exigences liées aux devoirs correspondant au droit à l'intégration et que le recours, en présence d'un tiers, est reconnu.

Cependant, dans le même temps, d'autres éléments peuvent déséquilibrer en faveur du pouvoir de tutelle la relation entre les demandeurs et l'institution. Ce sont notamment : le remplacement de la notion de l'emploi digne

et convenable par la notion « d'emploi adapté à sa situation personnelle et à sa capacité » dont le C.P.A.S. est juge — mais la personne concernée peut faire recours devant les tribunaux du travail; un pouvoir important d'interprétation et de jugement de la responsabilité des individus quant à la façon dont ils remplissent leurs devoirs; la reconnaissance des activités qui peuvent être considérées comme « activités d'intégration sociale ou comme étape intermédiaire vers l'intégration professionnelle » (sauf recours). Ces trois éléments (parmi d'autres) permettent éventuellement au pôle « devoirs » d'être imposé exagérément ou unilatéralement par les divers intervenants — C.P.A.S. inspection de l'Intégration sociale, tribunaux du travail, syndicats et associations...

Dans cette même optique, indiquons que les analystes sont partagés pour interpréter la tendance centrale indiquée par la nouvelle loi.

Certains d'entre eux soulignent qu'elle est en recul par rapport à l'objectif visant à instaurer un revenu minimum inconditionnel, notamment à cause de l'introduction de l'obligation du contrat individualisé d'intégration sociale et de l'orientation quasi exclusive vers l'intégration professionnelle. Pour progresser vers l'objectif du revenu minimum inconditionnel (donc lié à la condition de citoyen ou d'être humain), ils suggèrent par exemple, que le minimex soit octroyé sur la base de conditions objectives sans tenir compte de la disponibilité à travailler et sans devoir conclure de contrat d'intégration mais que ces deux conditions spécifiques soient liées à des suppléments financiers situant le revenu d'intégration entre le minimex et le salaire interprofessionnel minimum garanti.

D'autres analystes indiquent que la nouvelle loi apporte des points d'appui renforçant les droits des individus et leur fournissant des moyens supplémentaires afin qu'ils puissent mieux rencontrer les devoirs demandés et les conditions à rencontrer. Citons quelques-uns de ces points d'appui qui améliorent et équilibrent la relation « droits et devoirs » notamment pour les personnes ayant entre dix-huit et vingt-cinq ans.

L'emploi et le travail sont définis comme les grands intégrateurs (ce qui est exact du moins quand il s'agit d'un emploi digne et convenable); si on compare la loi sur le minimex et la nouvelle loi, les termes utilisés pour désigner la disponibilité au travail (« travailler » plutôt que « mis au travail »); les raisons d'équité et de santé qui « empêchent » plutôt que « rendent impossible » semblent donner plus de poids à la notion d'emploi digne et convenable.

L'insertion sociale est nommée de façon distincte de l'insertion professionnelle. Pour le projet individualisé d'intégration sociale, est clairement indiquée la « juste proportionnalité » entre les « exigences formulées » et « l'aide octroyée ». Enfin, la définition de la charge de la preuve concernant la disponibilité au travail est mieux partagée entre les personnes concernées et l'autorité.

Outre le contenu, les procédures sont améliorées. Les personnes peuvent se faire assister pour conclure le contrat individualisé d'intégration, et un

délai de réflexion est accordé au bénéficiaire avant la signature du contrat. Plus largement, la loi intègre les directives de la Charte de l'assuré social entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1997 et qui définissent certains devoirs des administrations à l'égard des assurés sociaux, afin de rechercher un moindre déséquilibre entre les parties concernées.

Sur le plan de l'action sociale et politique ainsi que de l'éducation permanente, retenons un point essentiel de ces éléments d'analyse. Dans tous les cas de figure, la nécessité et l'utilité sont évidentes pour les jeunes de dix-huit à vingt-cinq ans de penser, de proposer, de construire des activités en des lieux « reconnus » et d'élaborer un projet qui, à terme, procure une qualification et des compétences utilisables par rapport à un emploi. Cela constitue les éléments de contenu d'un accord entre le C.P.A.S. et eux. Le fait d'y penser et d'en préparer l'élaboration au préalable dans des organisations (syndicats, associations diverses) renforce la possibilité que ce contrat individualisé d'intégration soit un moyen effectif de progression plutôt qu'une imposition administrative ou un moyen de contrôle bureaucratique.

Pour parvenir à cette logique positive, la situation des personnes concernées par le contrat individualisé d'intégration sociale et le revenu d'intégration doit être renforcée afin de mieux équilibrer les positions en présence et la relation entre les droits et les devoirs. D'une part, la place et le pouvoir des sans-emploi et plus largement de tous les « sans-voix » dans les syndicats, les mouvements associatifs et les partis politiques sont à renforcer pour que la définition du contenu de la conditionnalité des droits soit un enjeu politique explicite sans rester l'affaire des juristes ou des techniciens du social. D'autre part, les travailleurs et responsables des diverses organisations responsables de la mise en œuvre de la loi et les associations liées aux demandeurs et aux usagers doivent relier les questions individuelles aux processus collectifs en cause pour équilibrer avec justice droits et devoirs.

DEUXIÈME ENJEU : QUEL ÉTAT SOCIAL ACTIF ?

L'établissement de contrats individualisés d'intégration s'effectue dans le cadre du développement de l'idéologie et de la mise en œuvre de l'État social actif. Examinons d'abord la signification sociologique de la notion de contrat dans le cadre de la gestion des individus et ensuite son articulation dans le cadre du développement de l'État social actif.

Contrat individualisé d'intégration sociale

Les notions de contrat et de projet sont porteuses d'une réelle ambivalence qui se décline en un versant plus « juste » ou « injuste » pour les personnes concernées. Il s'inscrit dans l'instauration d'un nouveau mode de gestion des individus par le pouvoir de tutelle. Cette ambivalence est présente dans l'action de l'État social actif et notamment dans la définition et l'opérationnalisation des contrats et projets individualisés.

Notons d'abord que la notion de contrat individualisé portant sur des objectifs à atteindre ne concerne pas uniquement les individus qui dépendent obligatoirement des institutions d'aide ou d'assistance sociale mais d'abord sur l'ensemble des personnels des entreprises, des organisations et des services publics. Cela s'inscrit dans la logique de l'individualisation de la gestion des hommes ainsi que dans la mise en œuvre de dispositifs concernant des publics de plus en plus ciblés ou catégorisés.

La logique du contrat individualisé s'applique aux individus et organisations comme nouveau mode de gestion. Dans les entreprises, pour les individus, le salaire à l'ancienneté est remplacé par un salaire aux mérites ou aux performances liées à un contrat d'objectifs annuels à atteindre. Dans les organisations, on négocie et on fixe des objectifs et des moyens, par des contrats spécifiques, pour chaque unité de l'organisation. La logique est de « responsabiliser » les acteurs, mais très souvent l'octroi des moyens effectifs pour atteindre les objectifs n'est pas réalisé.

L'enjeu premier, ce sont les conditions sociales, politiques qui doivent exister entre les parties pour que le contrat ne soit pas unilatéral et qu'il produise des effets positifs durables.

La loi sur le droit à l'intégration sociale comporte des aspects contrastés qui se prêtent à des conflits d'interprétation et de mise en application, car ils peuvent légitimer des pratiques et décisions divergentes à l'intérieur d'un espace des possibles ouvert par la loi.

Examinons-en la face « négative ». Certains articles se prêtent, par plusieurs de leurs aspects, à une interprétation et à une application du contrat individualisé d'intégration sociale comme étant partiellement un contrat léonin. En effet, il s'agit d'une obligation imposée qui comporte des éléments négociables mais dont le dernier mot revient à l'institution. Par le contrat « individualisé », on recherche l'implication maximale de la personne. S'il y a échec, l'institution peut tendre à rendre responsable la personne concernée de manques individuels — qui proviennent, en réalité, pour une grande part d'inégalités subies — dont les effets sont durables.

Aussi l'enjeu porte sur les conditions de la définition des responsabilités respectives des individus et des institutions (la juste proportionnalité). Les critères de cette définition devraient tenir compte, pour être « justes » des critères suivants. Dans le cas du « droit à l'intégration », les institutions et organisations sociales ont au moins deux responsabilités. Première responsabilité : tenir compte, lors de la définition des projets et des contrats, des moyens en amont ou moyens initiaux dont disposaient les personnes concernées. Deuxième responsabilité : fournir des nouveaux moyens en aval afin que les exigences posées soient « dans une juste proportionnalité » par rapport aux moyens dont disposait l'individu. Si des moyens en amont et en aval sont effectivement fournis aux individus concernés alors, c'est plutôt la face positive du contrat qui est mise en œuvre.

Les moyens en amont déterminent partiellement ce que peut l'individu. Ce sont des ressources liées à la catégorie sociale d'origine et à l'appartenance

sociale actuelle (tels que perte d'emploi, insécurité sociale d'existence, type et qualité du logement, endettement), à la trajectoire de formation, au niveau de qualification acquis, au réseau d'amis ainsi qu'au type de soutien apporté ou non par le groupe familial, etc. Lorsque ces ressources sont insuffisantes, en qualité ou en quantité, ou lorsqu'elles leur ont manqué ou n'ont pas pu être mobilisées, elles ont induit des inégalités qui ont eu des conséquences profondes et durables sur les individus. Dans ce cas, les organisations sociales et l'organisation de la société elle-même doivent procurer, à ces individus, des opportunités en nombre significatif et des moyens compensatoires durables. Et ce, afin que le « nouveau » contexte individuel ou collectif, social et culturel rende possible, pour les individus, une transformation positive.

Les moyens en aval structurent partiellement le futur social des individus et des groupes d'appartenance. Ce sont les formations qualifiantes, les participations sociales, l'emploi occupé (conditions de travail, pénibilité), la nature des contrats d'emploi obtenus successivement (contrats à durée déterminée, intérim, contrats à durée indéterminée), le secteur d'activités dans lequel se situent ces emplois, l'alternance emploi-chômage, la durée du chômage, la durée dans l'assistance, le statut socioéconomique du quartier de résidence, le réseau social. Les institutions et organisations chargées de gérer le contrat d'intégration sociale doivent être capables d'insérer les personnes et de leur permettre d'acquérir réellement les moyens adéquats vers un emploi digne et convenable (ou d'autres activités assimilables à cette notion) comme issue du processus « contractuel » que la loi définit comme moyen pour accéder au droit qu'elle ouvre et garantit « juridiquement ».

Dans l'établissement d'un contrat juste et équilibré d'intégration sociale, vu les caractéristiques d'une grande partie des publics concernés, la responsabilité de l'individu (à intégrer) est limitée et doit porter sur des éléments progressifs, objectivables et négociés en présence d'un tiers médiateur. Dans la mise en œuvre des facteurs d'équilibre du « contrat d'intégration sociale », des éléments importants sont donc le mode d'application de la loi et la réalisation d'une évaluation indépendante.

Le mode d'application de la loi dépend entre autres des orientations professionnelles, sociales et politiques des acteurs concernés. Quels seront les choix des majorités locales dans les C.P.A.S.? Comment se situeront déontologiquement et professionnellement les travailleurs sociaux et les services sociaux des C.P.A.S. dans la définition des contrats? Comment les travailleurs sociaux, la hiérarchie et le conseil du C.P.A.S. prendront-ils en compte, dans ce contrat ou projet individualisé d'intégration sociale, d'une part, « les aspirations, les aptitudes, les qualifications et les besoins de la personne concernée » et, d'autre part, « les possibilités du C.P.A.S. »? Quels seront leurs critères et leur jurisprudence pour « respecter une juste proportionnalité entre les exigences formulées à l'égard de l'intéressé et l'aide octroyée »?

Comment agiront les associations démocratiques et les syndicats dans leur travail d'assistance, de conseil et de représentation des individus concernés? Comment les juges des tribunaux du travail interpréteront-ils les exi-

gences de la loi, l'équilibre de la relation entre les parties concernées et la relation entre les droits et les devoirs des uns et des autres? Quelles seront les orientations des membres de l'inspection sociale? Les citoyens-usagers des C.P.A.S. seront-ils isolés ou seront-ils présents dans des mouvements ou associations? Associations et mouvements établiront-ils des rencontres, des travaux d'évaluation pour dégager des points de vue communs à promouvoir pour encadrer l'application de la loi ou la dispersion, les désaccords entre eux prédomineront-ils? En outre, la procédure d'évaluation indépendante et les conclusions que les divers acteurs en tireront, constitueront également un facteur important dans l'évolution de l'application de la loi.

Si ces divers acteurs orientent leurs actions en tenant compte du poids prépondérant des responsabilités des institutions sociales comparativement à celles des individus en position et situation précaires, il est possible qu'un fonctionnement « positif » du contrat d'intégration sociale, en faveur des bénéficiaires, soit prédominant. Un fonctionnement « négatif » du contrat d'intégration impliquera que les individus seront soumis à des pressions qui les rendront responsables individuellement des incapacités collectives et institutionnelles à leur conférer une reconnaissance sociale et un emploi.

L'État social actif

Il est significatif que la notion de « contrat » ait repris vigueur en même temps que le développement de l'idéologie et des pratiques de l'« État social actif ». Cette idéologie structure la logique et les politiques visant l'activation des allocations et/ou des allocataires sociaux. Elles s'incarnent dans des contrats, des parcours, des exigences en regard des droits.

Un débat existe portant à la fois sur diverses conceptions de l'État social actif, sur leurs légitimités respectives ainsi que sur l'État social assurantiel souvent dénommé État social « passif ». Le choix des mots pour qualifier les choses ou plus exactement l'attribution de telle catégorisation pour désigner l'identité du type d'état est déjà enjeu de légitimité. Accepter l'opposition « État social actif » versus « État social passif » est déjà un pas vers une certaine déqualification de l'État social issu du mouvement ouvrier et de la période fordiste.

Pour ma part, je ne vois pas d'objections de principe à l'égard d'une conception de l'État social actif, pour autant que cette conception rencontre plusieurs conditions. D'abord cet État doit agir dans le cadre d'une part, d'un équilibre juste et légitime entre les divers pouvoirs. Ensuite, cet État de droit veille à appliquer les droits et les exigences individuelles et collectives sans exception et avec la même rigueur et autorité, à l'égard de tous les citoyens et de tous les groupes sociaux. La critique d'illégitimité de l'État social actif survient d'abord, si l'État s'active unilatéralement à contrôler les individus en position précaire en leur imposant des exigences relevant d'un abus de pouvoir social. La critique d'illégitimité existe également si l'État social actif est en position dominée vis-à-vis des exigences des pouvoirs économiques dominants et ce, au détriment des exigences sociales légitimes. L'État social actif ou proactif doit être « actif » dans toutes les directions et pour tous les groupes sociaux.

Ainsi dans le cas de la politique du droit à l'intégration sociale, l'État social actif doit d'abord veiller à financer les politiques nouvelles en ayant l'autorité et les moyens suffisants pour imposer la justice fiscale, y compris sur les revenus financiers. Il doit également élargir les politiques d'emploi et de sécurité sociale en vue de les renforcer face aux nouvelles insécurités sociales et agir pour limiter, voire supprimer ces nouvelles insécurités. Or, au moment où l'État social actif veut renforcer sa politique d'insertion, il décide et met en œuvre une réforme fiscale qui va limiter l'extension des moyens nécessaires aux politiques sociales.

La rareté relative des moyens financiers risque d'induire une politique renforcée de contrôle plutôt qu'une politique renforcée d'insertion qui tienne compte en amont et en aval des situations dans lesquelles se trouvent les personnes concernées. En effet, comme l'écrit Christian Arnsperger, « un État social proactif peut apparaître comme une alternative viable à la variante "réactive" que nous connaissons actuellement mais seulement à la condition expresse que deux impératifs soient satisfaits : d'une part, que l'État social proactif ait une autorité suffisante ou un effet de persuasion suffisant sur ses membres les plus fortunés pour les mettre à contribution dans le financement de l'accès, pour tous, aux privilèges socioéconomiques dont ils jouissent eux-mêmes ; et d'autre part, que l'État social proactif soit aussi un État qui ne recule pas devant ses responsabilités pour empêcher (la plupart du temps en coordination avec d'autres États) certaines macroévolutions soi-disant « inéluctables » et qui accroissent encore les risques auxquels les individus les plus fragiles doivent faire face ».

TROISIÈME ENJEU : INSERTION PAR L'EMPLOI OU INSERTION SOCIALE ; VERS UNE PLURALITÉ DE L'INSERTION ?

La loi sur le droit à l'intégration privilégie l'intégration par l'emploi mais entrouvre d'autres perspectives, notamment en indiquant que « selon les besoins de la personne, le projet individualisé portera soit sur l'insertion professionnelle, soit sur l'insertion sociale ». Il est donc pertinent d'examiner l'utilité sociale de la conception multidimensionnelle de l'insertion tout en soulignant la position stratégique de l'emploi dans l'insertion.

D'un point de vue théorique et pratique, l'insertion est multidimensionnelle, car elle concerne les divers aspects de la vie : sociale, économique, culturelle, politique, etc. Mais sauf légitimité explicite d'un autre type de situation reconnue socialement (période scolaire ou de formation, pension, accident, handicap grave, éducation des enfants, utilisation du crédit-temps, etc.), l'emploi occupe, aujourd'hui, une place stratégique dans le processus et la définition légitimes de l'insertion ou de l'intégration. En effet, la « possession » d'un emploi digne et convenable, dans un État démocratique, implique plusieurs attributs qui sont indicateurs d'une insertion. Ce type d'emploi confère le plus souvent indépendance économique, position reconnue comme utile socialement, réseau de soutien social, possibilité d'être un acteur social.

On constate qu'en dehors de la situation d'emploi, excepté si la situation est reconnue et vécue comme légitime, le minimexé et le chômeur sont stigmatisés. Néanmoins, dans cette situation de non-emploi, le maintien d'un réseau social porteur et d'activités sociales reconnues dans divers domaines de la vie ainsi qu'une participation à la vie sociale et citoyenne produisent une identité sociale positive, limitent les effets délétères de l'identité négative de « chômeur » et induisent un dynamisme des individus.

Sur la base de ces constatations, en situation d'un manque structurel d'emplois, la reconnaissance de la conception multidimensionnelle de l'insertion ouvre un nouvel espace de possibilité. Cette reconnaissance peut emprunter deux directions.

Première direction: le manque structurel d'emplois (voir en annexe les chiffres du taux d'emploi) incite à la reconnaissance effective comme projet d'intégration sociale, d'activités sociales autres que l'emploi tel qu'actuellement défini, et ce, parce que ces activités sociales procurent aussi aux individus, plusieurs des attributs caractéristiques de l'insertion.

Pour les personnes entre dix-huit et vingt-cinq ans, la loi prévoit explicitement la possibilité d'un contrat d'intégration sociale centré, dans un premier temps du moins, sur l'insertion sociale. En outre, et c'est la reconnaissance légale d'une pratique qui existait dans les C.P.A.S., le projet individualisé d'intégration sociale doit être conclu lorsqu'il s'agit de reprendre ou de poursuivre des études de plein exercice en vue d'augmenter les possibilités d'insertion professionnelle. Pour les personnes de plus de vingt-cinq ans, la notion de projet individualisé d'intégration sociale couvre plus nettement la notion d'insertion sociale non directement reliée à l'emploi tel que défini actuellement.

La loi laisse à l'appréciation du C.P.A.S. les activités qui peuvent être constitutives du projet individualisé d'intégration sociale. Si on veut parvenir à une légitimité de ses activités et à une reconnaissance de leurs effets, il est probable que ces activités sociales, pour procurer une insertion consistante, doivent rencontrer plusieurs conditions qualitatives. Ces conditions sont notamment la participation à des projets de groupe sous la responsabilité d'un organisme structuré, l'apprentissage d'une gestion participative et d'une prise de responsabilités dans au moins un domaine d'activités, l'interaction avec un public ou d'autres groupes afin de valoriser les activités propres, l'apprentissage d'une gestion plus autonome de soi et l'aptitude à assumer les problèmes en lien avec les organisations concernées. Plusieurs recherches montrent que les personnes participant à ce type d'activités maintiennent la plupart des attributs de l'insertion alors même qu'elles sont sans emploi. En situation durable de manque structurel d'emplois, il est important de reconnaître ces activités comme des activités légitimes d'insertion sociale, et ce pour fournir des possibilités de reconstruction d'une identité sociale positive aux personnes concernées.

Seconde direction: ces activités de diverses natures, pour autant qu'elles répondent aux conditions énumérées ci-dessus, peuvent entrer dans une nouvelle définition de la trajectoire socioprofessionnelle et sont alors assi-

milables à du travail professionnel. Le financement de ces nouvelles activités à intégrer dans les trajectoires socioprofessionnelles proviendrait d'un élargissement des bases de perception de la sécurité sociale (notamment vers tous les revenus financiers) et d'un élargissement des activités protégées par la propriété sociale. La sécurité sociale est un bien collectif tout à fait particulier puisqu'il s'agit d'un bien financé collectivement mais octroyant des droits de tirage individuel et établissant des solidarités de long terme entre les générations et les catégories sociales, c'est ce que Robert Castel désigne comme « propriété sociale ».

PROPOSITIONS POUR L'ACTION

Nous avons d'abord situé les axes qui structurent historiquement les débats et les pratiques à propos de la sécurité sociale, de l'assistance sociale et des liens avec les bénéficiaires. Ensuite, notre attention s'est centrée sur trois enjeux mis en œuvre non seulement par le texte de la loi mais par sa mise en application effective. La mise en application de la loi autorise la possibilité, dans les faits, soit d'une direction positive pour le développement d'une reconquête de soutien social et d'autonomie pour les bénéficiaires, soit d'une direction visant le renforcement d'un nouvel exercice du pouvoir de tutelle induisant une intériorisation par les « bénéficiaires » de manques dont ils seraient quasi les seuls responsables.

Il en va de la responsabilité collective et individuelle de tous les acteurs concernés (organisations, institutions, groupes, individus) que la direction positive soit empruntée de façon forte et déterminée. Pour y contribuer, de façon limitée, il vaut la peine d'essayer, de façon prudente et distincte, sur la base de l'analyse proposée, d'émettre quelques propositions à soumettre à la délibération argumentée des acteurs sociaux.

Au-delà de l'analyse effectuée, ces suggestions s'appuient sur quelques éléments principaux d'ordre éthique et stratégique : agir dans le cadre d'un lien de juste proportionnalité entre droits et devoirs, renforcer l'équilibre entre des parties en position inégale, créer des alliances et des réseaux entre les acteurs ayant des fonctions différentes, socialiser les problèmes qui se posent.

Dans la mesure où l'on accepte (pour des raisons de choix politique argumenté et pesé) l'idée de contrat individualisé d'intégration sociale, alors le jeune doit être clairement informé du contenu précis des articles de la loi qui équilibre sa relation avec le C.P.A.S. Il doit non seulement examiner s'il remplit les conditions d'octroi du revenu d'intégration mais également préparer le projet qu'il souhaite négocier avec le C.P.A.S. tout comme il préparerait un entretien d'embauche pour un emploi. Pour ce faire, les organisations et services de jeunes organiseraient des réunions d'information montrant les avantages et les inconvénients du contrat d'intégration. Ces organisations établiraient des listes regroupant thématiquement l'ensemble des situations individuelles afin de montrer en quoi et pourquoi elles nécessitent aussi une réponse collective. Sur ces bases, les organisations liées aux jeunes peuvent établir des contacts structurés avec d'autres organisations et

institutions (travailleurs sociaux, C.P.A.S. concernés, majorités communales, autres associations, partis démocratiques, syndicats, mutuelles, etc.) et mettre à l'agenda du travail organisationnel et politique les questions concrètes et représentatives d'application de la loi et de l'arrêté royal sur le droit à l'intégration. Ces contacts peuvent connaître diverses formes (contacts, négociations, colloque scientifique, colloque entre scientifiques et acteurs) qui ont chacune leur utilité potentielle dans le processus visant à mettre en œuvre positive le « meilleur » du prescrit de la loi. Pour la conclusion des contrats individualisés d'intégration sociale ainsi que pour l'exercice éventuel du droit de recours, les organisations et services de jeunes peuvent établir un « portefeuille » des associations et des personnes qui pourraient les accompagner, si nécessaire, au C.P.A.S. ou qui pourraient jouer un rôle de conseiller.

Dans le même temps, des enjeux plus structurels doivent être visés pour élargir les possibilités d'application positive de la loi.

Il s'agit d'un côté d'utiliser effectivement et de renforcer la partie « insertion sociale » du contrat d'intégration sociale. Cette dimension politique du droit à l'intégration sociale risque effectivement d'être peu utilisée et mise en pratique. Or elle est, sous plusieurs aspects, essentielle pour une partie du public. Un travail déjà entrepris par des associations, par certains C.P.A.S. et par la politique des ministres Taminiaux et Detienne indique la direction à prendre pour reconnaître le volet « insertion sociale » du droit à l'intégration. Son aboutissement est le décret de la Région wallonne relatif à l'insertion sociale. Ce décret déposé par le ministre Th. Detienne et voté à l'unanimité par le Parlement wallon définit les conditions à rencontrer pour que des services soient reconnus comme services d'insertion sociale. Dans la foulée, la participation active des jeunes à des ensembles d'activités réalisées par les associations d'éducation permanente et de jeunesse ainsi que les centres de jeunes et les maisons et foyers culturels agréés et dans d'autres associations reconnues devraient pouvoir être validées comme composantes du contrat d'intégration sociale signé par les jeunes et le C.P.A.S.

Il s'agit, d'un autre côté, de mesures complémentaires pour financer les mesures prévues par la loi et l'arrêté, et ce alors que la réforme fiscale prend une part importante des moyens disponibles dans une conjoncture économique difficile. D'abord, ce financement doit rendre possible un travail formateur effectué dans de bonnes conditions par les travailleurs sociaux et les personnes concernées par la négociation, la conclusion et l'accompagnement suivi des contrats d'intégration. Ensuite, le financement doit être suffisant pour permettre aux C.P.A.S. et aux divers organismes et entreprises capables d'accueillir les personnes sous contrat de créer effectivement des emplois et des activités sociales et de formation conduisant à une insertion dans la dignité et la reconnaissance.

Georges Liénard

Georges Liénard est professeur à l'U.C.L., il enseigne notamment à la faculté des sciences économiques, sociales et politiques et à la Fopes. Il est également directeur du Cerisis-U.C.L. situé à Charleroi.

Je remercie mes collègues du Cerisis, notamment mesdames G. Herman et D. Desmette des discussions menées à ce propos.

Une première version de ce texte est parue dans Liénard G., (2002), « Vers le droit à l'intégration sociale? Propos sociologiques sur trois enjeux », dans Bodart M., (sous la direction de), *Vers le droit à l'intégration sociale*, Bruxelles, La Charte, Centre interdisciplinaire droits fondamentaux et lien social, F.U.N.D.P., faculté de droit, p. 203-214.

Annexe 1: Droits et devoirs en matière d'assistance et de sécurité sociale: quelques points de repère historique

1. Création par la loi du 10 mars 1925 des commissions d'assistance publique (C.A.P.) provenant de la fusion des hospices civils et des bureaux de bienfaisance. L'article 68 de la loi précisait: « Les secours ne peuvent être accordés qu'aux indigents, c'est-à-dire aux personnes incapables de subvenir à leurs besoins... Les pauvres capables de travailler reçoivent de préférence des secours sous forme de salaire pour travail fourni. »
2. En 1974: la loi sur le minimex et les conditions d'octroi et de maintien de la sécurité d'existence pour les personnes sans revenus ou n'ayant que des revenus insuffisants. Le minimex est une allocation sociale octroyée à titre résiduaire, c'est-à-dire, après enquête sur les ressources et après que toutes les démarches aient été faites pour obtenir l'ensemble des autres possibilités ouvertes par les lois et règlements. L'obligation de disponibilité pour l'emploi des ayants droit est centrale dans la légitimité de la dite loi.
3. La loi organique de 1976 sur les missions des C.P.A.S. établit qu'ils ont pour finalité de permettre aux personnes une « vie conforme à la dignité humaine ». Dans cette loi, on mettra de plus en plus en œuvre, au fur et à mesure que se développe la conception de l'État social actif, les articles 60 & 7 et 61 afin de mettre des personnes minimexées au travail et de les faire entrer, au moins, dans le circuit de la sécurité sociale.
4. Dans les années 1990, une des révisions de la Constitution belge introduit un point d'appui constitutionnel du droit à une vie conforme à la dignité humaine. L'article 23 établit aussi clairement la nécessité d'une proportionnalité entre les droits et les devoirs correspondants.

Art. 23 de la Constitution belge

« Chacun a le droit de mener une vie conforme à la dignité humaine.

À cette fin, la loi, le décret ou la règle visée à l'article 134 garantissent, en tenant compte des obligations correspondantes, les droits économiques, sociaux et culturels, et déterminent les conditions de leur exercice.

Ces droits comprennent notamment:

1° le droit au travail et au libre choix d'une activité professionnelle dans le cadre d'une politique générale de l'emploi, visant entre autres à assurer un niveau d'emploi aussi stable et élevé que possible, le droit à des conditions de travail et à une rémunération équitables, ainsi que le droit d'information, de consultation et de négociation collective;

2° le droit à la sécurité sociale, à la protection de la santé et à l'aide sociale, médicale et juridique;

3° le droit à un logement décent;

4° le droit à la protection d'un environnement sain;

5° le droit à l'épanouissement culturel et social. »

NOUVELLES FIGURES DE LA QUESTION SOCIALE

5. La loi du 12 janvier 1993, Programme d'urgence pour une société plus solidaire, à l'initiative de M^{me} la ministre Onkelinx, introduit, pour les dix-huit à vingt-cinq ans, la notion de projet individualisé d'intégration sociale établi sur la base de relations contractuelles entre la personne et le C.P.A.S. Le contrat est un moyen de guidance et constitue un mode de preuve de la disponibilité au travail, il est aussi, en 1993, une condition supplémentaire à l'octroi ou au maintien du minimex pour les dix-huit à vingt-cinq ans.
6. La rédaction et la publication du Rapport général sur la pauvreté en 1994 marquent une étape dans la négociation entre les pouvoirs publics et les mouvements et associations agissant dans le domaine de la pauvreté. Cela élargit, vers les mouvements sociaux et les associations, une négociation qui se faisait essentiellement avec les C.P.A.S. et l'Union des villes et des communes. Cela induit également plus nettement un débat sur la légitimité des mesures ciblant des groupes catégorisés par rapport à des mesures ouvrant des droits généraux.
7. La déclaration du gouvernement V.L.D., P.R.L., SP.A, P.S., Agalev, Écolo dénommé gouvernement « arc-en-ciel » de 1999 prévoit un ensemble de mesures qui concernent l'intégration sociale et l'État social actif.
 - La déclaration prévoit explicitement une « sécurité sociale moderne » et une politique en matière de pauvreté ainsi que le développement d'un « État social actif » en réaction contre « l'État social passif ».
 - Le programme Printemps (à l'initiative du ministre Van de Lanotte) et le Plan national d'insertion élargissent et augmentent les moyens de réinsertion active (modification de l'article 60 & 7, création de l'intérêt d'insertion). Pour les demandeurs d'emploi de longue durée, il y a la mise en place du plan Activa.
8. En 2001 et 2002, la loi concernant le droit à l'intégration sociale (loi du 26 mai 2002) et l'arrêté royal portant règlement général en matière de droit à l'intégration sociale (arrêté royal du 11 juillet 2002) mettent l'accent sur l'intervention active de l'État dans une logique de contrat individualisé. La loi et l'arrêté susnommés établissent pour une partie des personnes concernées (les dix-huit à vingt-cinq ans), au moins pour ce qui concerne l'intention du législateur, un « droit subjectif » à l'emploi et non plus seulement un droit au travail. Cependant comme ce droit subjectif à l'emploi semble lié pour les C.P.A.S., plus à une obligation de moyens qu'à une obligation de résultats, il ne s'agit sans doute pas au sens strict du terme d'un « droit subjectif ».

Annexe 2: le taux de demande d'emploi

En mars 2002, le taux de demande d'emploi (nombre de D.E.I. — demandeurs d'emploi inoccupés —, exprimé en pourcentage de la population active au 30 juin 1999) était de 10,8 % pour le pays, de 6,9 % pour la Région flamande, de 18,6 % pour la Région de Bruxelles-Capitale, de 15,7 % pour la Région wallonne. Ce taux de demande d'emploi est nettement inférieur au taux de sous-emploi qui concerne l'ensemble des catégories du « sous-emploi ». À titre d'exemple, si le nombre de demandeurs d'emploi inoccupés était, en Wallonie, en mars 2002, de 220 286, soit 15,7 % de taux de demande d'emploi en Région wallonne; le nombre des personnes répertoriées dans les diverses catégories du « sous-emploi ou de réserve de main d'œuvre » était, en Wallonie, à la même date, de 412 940, soit un taux de 29,3 % par rapport à la population active en région wallonne. Ceci pour indiquer l'ampleur du manque structurel d'emplois (*Flash Forem*, 2002). Pour confirmer l'ampleur de cette question sociale, signalons en outre que 108 000 personnes sont des bénéficiaires d'allocations d'attente du chômage (c'est-à-dire qu'ils n'ont jamais obtenu un emploi) dont 70 000 en Wallonie, 25.000 en Flandre et 13'000 à Bruxelles (Onem, 2001).

Bibliographie

Loi concernant le droit à l'intégration sociale (loi du 26 mai 2002, publiée au *Moniteur* le 31 juillet 2002) et Arrêté royal portant règlement général en matière de droit à l'intégration sociale (arrêté royal du 11 juillet 2002, publié au *Moniteur* le 31 juillet 2002). Les sept conditions d'octroi et de maintien du revenu d'intégration. sont les suivantes: lieu de résidence, statut de séjour, âge, situation familiale, état de nécessité (revenus insuffisants, enquête sur les ressources, recours éventuels aux débiteurs d'aliments...), disponibilité à travailler (sauf raisons d'équité et de santé), contrat individualisé d'intégration (obligatoire entre 18 et 25 ans).

Arnsperger, Chr., 2002, « État social actif: nouvelles solidarités ou gadget idéologique? », dans Les semaines sociales du M.O.C., (dir.), *Sauver l'État. Rempart contre la marchandisation des fonctions collectives*, Bruxelles, E.V.O. « Société », p. 15-26.

Arcq E., Blaise P., 1994, « Des fondements idéologiques de la sécurité sociale », *Courrier hebdomadaire*, Crisp, nos 1453-1454, Bruxelles.

Bodart M., (dir), *Vers le droit à l'intégration sociale*, Bruxelles, La Charte, F.U.N.D.P., faculté de droit.

Bourguignon, D., et Herman, G., 2001, *Analyse des conditions organisationnelles, sociales et psychologiques des publics fragilisés: pour une meilleure insertion socioprofessionnelle*. Rapport de recherche, Charleroi, Cerisis-U.C.L.

Courpasson, D., 2000, *L'action contrainte. Organisations libérales et domination*, Paris, P.U.F.

Funck J.-F., 2002, « Le Juge et le droit à l'emploi », dans Bodart M., (dir), *op.cit.* p. 195-202.

Herman, G., Van Ypersele, D., 1998, « L'identité sociale des chômeurs », *Les Cahiers du Cerisis*, n° 10.

Herman, G., Van Ypersele, D., 2001, « Activités, santé mentale et mobilité professionnelle », dans Liénard, G., (éd.), *L'insertion: défi pour l'analyse, enjeu pour l'action*, Liège, Mardaga, p. 141-158.

Rocour, V., 2002, « Les allocations d'attente en question », *La Libre Belgique*, 26 juin, p. 8.

Supiot, A., (dir.), 1999, *Au-delà de l'emploi. Transformation du travail et devenir du droit du travail en Europe*, Paris, Flammarion.

Van Ruymbeke M., Versailles P., 2002, « L'ancien et le nouveau. Comparaison entre la loi nouvelle et le régime du minimum du moyen d'existence », dans Bodart M., (dir.), *op. cit.*, p. 31-118.

Pour une présentation de la thèse de l'ambivalence des politiques d'insertion :

Liénard, G., 2001, « L'ambivalence des politiques d'insertion », dans Liénard, G., (dir.), *L'insertion : défi pour l'analyse, enjeu pour l'action*, Liège, p. 181-212.

Boismenu, G., Dufour, P., 1997, « Régulation technicienne des sans-emploi : vecteur de diffusion d'une normativité et d'une éthique sociale », dans Giroux, G., *La pratique sociale de l'éthique*, Canada, Bellarmin, p. 103-141.

Morel, S., 2000, *Les logiques de la réciprocité. Les transformations de la relation d'assistance aux États-Unis et en France*, Paris, PUF.

Concernant des analyses divergentes de la loi :

Lemaigre, Th., 2001, « Par-delà le vrai faux lifting, des aveux d'impuissance », *La Revue nouvelle*, n° 11, tome 114, novembre, p. 18-29.

Lemaigre Th., 2002, « Réforme du minimex. Et si on avait trop vite banalisé l'insertion? », *La Revue nouvelle*, tome 115, juillet-août, p. 16-26.

Palsterman, P., 1996, « Assurance chômage et pauvreté », *Revue belge de sécurité sociale*, ministère fédéral des Affaires sociales, n° 38, 3, p. 611-638.

Palsterman, P., 2002 « Réforme du minimex. Rupture ou continuité », *La Revue nouvelle*, tome 115, juillet-août, p. 7-15.

Hamzaoui M., 2002, « Le droit à l'intégration sociale: vers une conditionnalité forte », Institut de sociologie U.L.B., *L'Année sociale 2001*, De Boeck, Bruxelles, p. 243-249.