L'accès aux droits sociaux : un compromis entre performance gestionnaire et justice sociale

Marie Pierre Hamel, Pierre Muller

▶ **To cite this version:**

Marie Pierre Hamel, Pierre Muller. L'accès aux droits sociaux : un compromis entre performance gestionnaire et justice sociale. Politiques et Management public, 2007, 25 (3), pp.131 - 143. hal-03459276

HAL Id: hal-03459276

https://sciencespo.hal.science/hal-03459276

Submitted on 30 Nov 2021

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Persee

Marie-Pierre Hamel
Pierre Muller

L'accès aux droits sociaux : un compromis entre performance gestionnaire et justice sociale

In: Politiques et management public, vol. 25 n° 3, 2007. Public : nouvelles figures ? Nouvelles frontières ? Actes du seizième Colloque international Florence, 15 et 16 mars 2007 organisé en collaboration avec l'Université Paris X (Laboratoires CEROS et CRDP) - Tome 1. pp. 131-149.

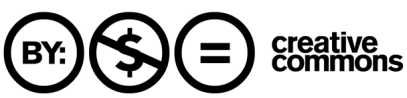
Résumé
Depuis les années quatre-vingt, on observe dans le domaine des politiques sociales une tendance à la réduction des prestations à caractère universel et un renforcement de prestations ciblées sur des populations spécifiques. Cette évolution, qui est significative de nouveaux compromis au cœur des transformations des Etats-providence en Europe, a contribué à mettre sur l'agenda la question de l'accès aux droits pour les plus démunis destinataires de ces prestations sous condition de ressources. Au-delà, on constate que la mise en œuvre de ces droits repose sur la définition d'instruments qui sont les vecteurs d'une nouvelle articulation entre souci de performance publique et volonté de justice sociale. C'est à ce titre que la problématique de l'accès aux droits peut être considérée comme représentative d'un nouveau paradigme de la performance. Cette contribution explique les termes du compromis qui a mis la question de l'accès aux droits au centre des politiques de « solidarité », et explore les transformations induites de la publicness de la sphère des politiques sociales.

Citer ce document / Cite this document :

Hamel Marie-Pierre, Muller Pierre. L'accès aux droits sociaux : un compromis entre performance gestionnaire et justice sociale. In: Politiques et management public, vol. 25 n° 3, 2007. Public : nouvelles figures ? Nouvelles frontières ? Actes du seizième Colloque international Florence, 15 et 16 mars 2007 organisé en collaboration avec l'Université Paris X (Laboratoires CEROS et CRDP) - Tome 1. pp. 131-149.

doi : 10.3406/pomap.2007.2382

http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/pomap_0758-1726_2007_num_25_3_2382



L'ACCÈS AUX DROITS SOCIAUX : UN COMPROMIS ENTRE PERFORMANCE GESTIONNAIRE ET JUSTICE SOCIALE

Marie-Pierre HAMEL*
Pierre MULLER**

Persée creative commons

Résumé

Depuis les années quatre-vingt, on observe dans le domaine des politiques sociales une tendance à la réduction des prestations à caractère universel et un renforcement de prestations ciblées sur des populations spécifiques. Cette évolution, qui est significative de nouveaux compromis au cœur des transformations des Etats-providence en Europe, a contribué à mettre sur l'agenda la question de l'accès aux droits pour les plus démunis destinataires de ces prestations sous condition de ressources. Au-delà, on constate que la mise en œuvre de ces droits repose sur la définition d'instruments qui sont les vecteurs d'une nouvelle articulation entre souci de performance publique et volonté de justice sociale. C'est à ce titre que la problématique de l'accès aux droits peut être considérée comme représentative d'un nouveau paradigme de la performance. Cette contribution explique les termes du compromis qui a mis la question de l'accès aux droits au centre des politiques de « solidarité », et explore les transformations induites de la publicness de la sphère des politiques sociales.

* CEVIPOF-Sciences Po.
** CNRS/CEVIPOF – Sciences Po.

Revue POLITIQUES ET MANAGEMENT PUBLIC, Volume 25, n° 3, septembre 2007.
© Institut de Management Public – 2007.

Les transformations des différents régimes d'Etats-providence au cours de 25 dernières années en Europe n'ont pas seulement affecté les niveaux de couverture des différents risques sociaux. Elles ont entraîné également un processus de transformation des modalités d'accès aux différentes prestations sociales. Alors que ces aides avaient, au lendemain de la Guerre, été conçues (au moins en théorie) comme universelles, on voit se développer partout une forme de différenciation entre une couverture des risques qui reste universelle dans ses principes, mais qui tend à se réduire sous la pression des impératifs macro économiques, et des politiques ciblées sur des populations spécifiques identifiées comme faisant face à des difficultés particulières.

Certains auteurs identifient cette évolution comme une forme de dualisation des systèmes d'Etats-providence, particulièrement dans les systèmes bismarckiens (Palier 2005, Jobert 2002). On voit ainsi se mettre en place de nouveaux droits sociaux destinés à des catégories de populations spécifiques dont on considère qu'elles courent le risque d'être exclues des systèmes de protection à vocation universelle en raison de leurs trop faibles ressources ou de leur situation à l'égard du travail. L'exemple récent de la loi sur le droit au logement opposable qui assure la garantie par l'Etat du droit au logement illustre bien cette tendance.[1]

Cette évolution qui concerne tous les pays européens, même si elle prend des formes différentes, pose plusieurs questions quant à l'analyse des politiques sociales. La première concerne la signification de ces droits sociaux spécifiques dans les réformes en cours : dans quelle mesure ces droits s'inscrivent-ils dans une logique de repli des Etats-providence ?

La création d'instruments spécifiques pour faciliter l'accès interroge par ailleurs la signification de cette nouvelle façon d'aborder la question de l'exclusion et de la pauvreté au regard de la modernisation de l'Etat et de la diffusion des méthodes du nouveau management public. En d'autres termes, peut-on affirmer que ces politiques d'accès aux prestations sous condition de ressources s'inscrivent dans une transformation de la relation public-privé et plus généralement de la *publicness* de la sphère des politiques sociales ?

Pour apporter un début de réponse à ces questions, nous commencerons par mettre en évidence que ces politiques d'accès aux droits correspondent à une forme de compromis entre différents paradigmes d'Etats-providence, avant d'expliquer qu'elles s'appuient sur de nouveaux instruments d'action publique qui montrent que les politiques d'accès aux droits s'inscrivent dans un *paradigme de la performance*. Pour conclure, nous insistons sur le fait que cette redéfinition managériale des moyens d'action du public sur les populations exclues représente en réalité une évolution de la définition même de ces populations.

[1] L'article 1 stipule que "le droit à un logement décent et indépendant est garanti par l'Etat à toute personne qui, résidant sur le territoire français de façon régulière et dans des conditions de permanence définies par décret en Conseil d'Etat, n'est pas en mesure d'y accéder par ses propres moyens ou de s'y maintenir".

Faciliter l'accès aux politiques ciblées : un « accommodement raisonnable »

Depuis les années 1980, la conception keynésienne qui a été le paradigme économique dominant dans la plupart des Etats-providence européens de 1945 au milieu des années 1970 a progressivement été considérée comme obsolète (Navarro 2000). Les Etats-providence européens, à divers degrés, ont en effet été confrontés à la hausse de leurs dépenses de protection sociale avec l'arrivée à maturité de ces systèmes, avec l'apparition d'un chômage structurel, les évolutions démographiques, les nouvelles structures familiales ou le délitement des solidarités traditionnelles. Les déficits répétitifs des comptes de la sécurité sociale, accolés à la libéralisation des marchés financiers, ont conduit à ce que le contrôle des dépenses devienne l'objectif premier des réformes.

Dans ce contexte, deux visions de la protection sociale cohabitent au cœur des Etats-providence. D'un côté, l'idéal serait d'avoir un Etat intervenant de façon « minimale », re-commodifiant les relations des individus avec le marché pour faire face aux déficits budgétaires. De l'autre, la vision social-démocrate plaide pour le maintien d'un rôle positif de l'Etat dans la prévention de la pauvreté afin de diminuer la rigueur du marché (Fredman 2006). Les Etats-providence européens tentent alors d'adapter leurs politiques sociales en trouvant un compromis entre des valeurs « sociales » encore bien ancrées dans les comportements électoraux et dans les institutions existantes, et des impératifs économiques dominants relayés entre autres par les institutions internationales ou la Banque centrale européenne.

Ce compromis est toujours en construction et il peut être difficile à appréhender. Les réformes entreprises dans la plupart des Etats membres présentent toutefois certaines similitudes. D'un côté, pour contenir leurs dépenses, les Etats-providence orientent leurs programmes sociaux vers l'emploi. L'accès aux bénéfices est soumis à des restrictions croissantes, le niveau des bénéfices est réduit, les assurances privées gagnent en importance et les méthodes du nouveau management public font modèle. D'un autre côté, on cherche à préserver une dimension sociale en redirigeant une partie des aides vers les plus pauvres. Le ciblage des bénéfices est alors défini comme une technique pour distribuer les ressources vers ceux qui en ont le plus besoin, alors que l'on promeut certaines réformes administratives en affirmant qu'elles permettent d'aider plus efficacement les populations exclues. C'est sur cette combinaison entre resserrement des prestations et mise en place de politiques spécifiques que repose le compromis entre les deux « paradigmes ».

Mais alors que le resserrement des prestations s'est fait sur les populations les plus pauvres, la question de l'accès aux droits sociaux est devenue centrale dans le champ de la « solidarité » nationale. En France, par exemple, « l'accès de tous aux droits de tous » est au cœur de la grande Loi de lutte contre l'exclusion de 1998 (Loi n° 98-657). Le ciblage des prestations voulu par certains s'est ainsi fait en contrepartie d'une attention plus grande donnée à la question de l'accès aux droits, dans une forme de consensus ambigu entre acteurs. Il est devenu primordial de veiller au bon accès aux droits sociaux de populations qui ont de moins en moins de droits à bénéficier du système « universel » d'aide. C'est en tous les cas ce que montre l'observation de ces transformations dans trois pays européens : la France, les Pays-Bas et le Royaume-Uni. On retrouve en effet le même compromis

initial dans ces pays à propos du ciblage des ressources vers les plus démunis, et bien qu'il se traduise par des formes spécifiques d'accommodements nationaux entre acteurs.

Le rôle du milieu associatif dans l'émergence d'un questionnement sur l'accès en France

Les créateurs de la sécurité sociale française croyaient qu'une situation de plein emploi serait atteinte rapidement, ce qui explique en partie le choix d'un système assurantiel fondé sur les contributions professionnelles. Le système se voulait universel puisque l'on pensait qu'en raison de ce plein emploi, tous les citoyens seraient en mesure de contribuer (Palier 2005). Dans l'attente, les citoyens qui n'étaient pas en mesure de contribuer recevaient également des aides financées par ce régime (Join-Lambert 1997 : 398). Dès les années 1970, l'augmentation du chômage normal et de longue durée a cependant mis à mal la logique « d'universalité » de ce système. A l'exception des bénéfices familiaux qui couvraient la majorité de la population et qui n'étaient pas contributifs, la prise en charge des risques a commencé à poser problème, avec la diminution du nombre de cotisations et avec l'augmentation des demandes, pour les chômeurs de longue durée, pour les salariés instables entrant et sortant régulièrement du marché du travail, pour les «marginaux» et pour les exclus.

Face à cette situation, et dans une logique keynésienne, les gouvernements en place dans les années 1980 ont d'abord choisi d'augmenter les contributions. On espérait relancer la consommation, la demande, et faire ainsi diminuer le chômage. Face à l'envol des dépenses et au constat d'un chômage « structurel », des restrictions budgétaires ont toutefois rapidement été instaurées pour faire diminuer les dépenses de sécurité sociale. Ces stratégies n'ont cependant pas été à même de produire de réelles améliorations (Palier 2005 : 389).

Confrontés à ces revers, les responsables ont commencé à appliquer au début des années 1990 une nouvelle logique à certains secteurs des politiques sociales. Pour résumer, le système de protection sociale français était fondé sur les droits obtenus par le travail, les bénéfices reçus n'étant pas nécessairement équivalents aux cotisations payées, et une partie des cotisations étant utilisée pour aider les «exclus». Depuis quelques années, on vise plutôt à ce que les bénéfices reçus soient comparables aux cotisations payées et à ce que les prestations accordées aux citoyens qui ne contribuent pas proviennent plutôt des impôts. Certains évoquent une *dualisation* du système: des citoyens sont protégés par le système assurantiel alors que d'autres dépendent de la solidarité nationale (Palier 2005, Jobert 2002).

Les réformes de l'assurance-chômage illustrent en partie ces évolutions. Depuis quelques années, les conditions d'accès ont été resserrées et les périodes d'indemnisation réduites. On constate aussi que les prestations reçues correspondent plus étroitement aux cotisations. Depuis la réforme de 1984, on peut affirmer que deux régimes coexistent. Conséquemment à l'augmentation du chômage, l'UNEDIC et l'ASSEDIC gèrent et financent les

bénéfices contributifs depuis cette date[1] alors que l'Etat finance de nouveaux bénéfices de «solidarité» par le biais des impôts, soit l'Allocation de solidarité spécifique et l'Allocation temporaire d'attente (ancienne Allocation d'insertion). Ces prestations sous condition de ressources sont destinées aux citoyens qui ne sont pas ou plus couverts par le régime assurantiel.

Les individus qui ne peuvent pas bénéficier de ces prestations peuvent également prétendre au Revenu Minimum d'Insertion (RMI) depuis 1988. Cette prestation est ciblée, le montant et les conditions d'accès étant fixés par l'Etat alors que les Conseils généraux financent et gèrent le dispositif. Elle est représentative du nouveau caractère dualiste du système de protection sociale (Palier 2005 : 223). La création de la Couverture Maladie Universelle (CMU) et de la CMU Complémentaire (CMUC) en 1999, pour faire face à la réduction progressive des taux de couverture accordés, relèvent de la même logique : ces aides ne sont pas contributives et elles sont dirigées vers les «exclus».[2]

Mais ces évolutions allaient à leur tour poser problème. Dès les années 1970, les associations caritatives, des chercheurs, de même que la Caisse Nationale des Allocations Familiales (CNAF), vont commencer à s'interroger sur les problèmes d'accès aux prestations des populations qui souffrent d'une pauvreté que l'on croyait disparue, sur l'accès aux « nouveaux » droits sociaux.

La CNAF a ainsi régulièrement abordé la question de l'accès aux droits à travers la commande de travaux dès les années 1970, avec des actions de prospection d'allocataires potentiels et avec des politiques d'accueil et d'information du public, jusqu'à réintégrer plus récemment et explicitement dans ses objectifs (formalisés à travers les Conventions d'Objectifs et de Gestion Etat-CNAF (COG)) le problème de l'accès aux droits.

La remise en février 1987 du rapport intitulé *Grande pauvreté et précarité économique et sociale*, au nom du Conseil économique et social par le Père Joseph Wresinski, fondateur de l'Association ATD Quart Monde, est par ailleurs représentative de l'implication du mouvement associatif dans la dénonciation des problèmes d'accès. On observait par exemple : « Le tissu des solidarités se relâche et les exclus sont de plus en plus difficiles à repérer. Par ailleurs, leur propre perception de la situation a changé: les plus pauvres ont conscience de leurs droits et les revendiquent » (France, Conseil économique et social 1987 : 25).

La création du RMI et de la CMU allait par la suite susciter de nombreuses études sur les difficultés d'accès. Le Ministère des affaires sociales est alors porteur de rapports à ce sujet. Les problèmes de recours intéressent entre autres la Commission d'évaluation du RMI. Dans un rapport réalisé en 1992, elle s'attarde par exemple à *La pertinence du ciblage et l'effet sur les marges*

[1] UNEDIC : Union Nationale pour l'Emploi dans l'Industrie et le Commerce ; ASSEDIC : Association pour l'Emploi dans l'Industrie et le Commerce.

[2] On note que la CMU est accordée à toutes les personnes résidant en France mais qui n'ont pas droit à l'assurance maladie à un autre titre. Au-dessus d'un certain plafond de ressources, une cotisation est toutefois demandée. La CMUC est pour sa part accordée sous condition de ressources.

(France, Commission nationale d'évaluation du RMI 1992). On insiste en fait sur l'importance d'une étude réalisée par la CNAF qui permet de connaître les populations qui pourraient obtenir le RMI mais qui ne le demandent pas.[1] Selon cette dernière, sur 300 000 allocataires potentiels du RMI, seulement 130 000 le recevaient alors effectivement.

La remise du rapport de Geneviève de Gaulle-Anthonioz, une personnalité de ATD Quart Monde, au Conseil économique et social est aussi capitale dans la reconnaissance officielle du problème de l'accès aux droits et du non-recours en France. Ce rapport lie largement la grande pauvreté à un problème d'accès et il présente en annexe une importante étude sur le non-recours (Centre d'économie des besoins sociaux 1995).

Mentionnons par ailleurs que l'un des premiers articles français sur la question spécifique du non-recours est publié à l'époque dans la revue de la CNAF *Recherches et Prévisions* (Math et Oorschot 1996). Intitulé *La question du non-recours aux prestations sociales*, il est signé par Antoine Math et par Wim van Oorschot, chercheur qui avait également participé à la mise sur agenda de la question aux Pays-Bas (cf. infra). Le non-recours y est défini comme problème de politiques sociales, comme source de pauvreté, comme signe de dysfonctionnement d'une politique publique et est lié au principe de sélectivité des prestations.

En 1998, la Loi d'orientation du 29 juillet relative à la lutte contre les exclusions, largement portée par le milieu associatif dont le collectif ALERTE, est venue consacrer l'importance de la question de l'accès aux droits. La lutte contre les exclusions y est conçue essentiellement comme passant par la réaffirmation et surtout par la garantie de l'effectivité des droits des exclus. On remarque que cette loi a « créé » l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale, institution qui insiste dans ses rapports et travaux sur les problèmes d'accès.

Plus récemment, la Direction générale de l'action sociale, par le biais du Bureau des politiques de prévention, d'insertion et de l'accès aux droits, a investi le sujet. Notons que la création de ce bureau, en 2000, est en elle-même significative de l'importance donnée à la question. En réfléchissant à la création d'indicateurs spécifiques de non-recours, et sur les moyens les plus pertinents pour améliorer l'accès, le Bureau a commandé un rapport sur la question et organisé de nombreuses rencontres entre acteurs administratifs et associatifs sur ce thème (Hamel 2006A).

Les choix économiques de ciblage des prestations qui ont été faits en France ont donc été accompagnés de mises en garde relatives aux problèmes d'accès émises par des acteurs sociaux "gouvernementaux", mais aussi de pressions du mouvement associatif. Dans un contexte où les aides ont été dirigées vers les plus pauvres, on a affirmé le droit des populations à bénéficier de tous leurs droits sociaux et le rôle de l'Etat à assurer l'accès. La problématique s'est toutefois résumée à la reconnaissance de la nécessité de faciliter l'accès aux aides, et non pas d'élargir ce système d'aides.

[1] Les auteurs font référence à l'étude suivante : Jean-Didier Bruno et Jean-Claude Roy, *Aux franges du RMI. Recherche pour la CNAF* (Paris: CNAF, 1991).

Le cas néerlandais marqué par la médiatisation des recherches sur l'accès aux aides

Aux Pays-Bas, l'Etat-providence a également été réformé depuis les années 1980. Ces réformes visaient à rendre la protection moins coûteuse, principalement par un ciblage des prestations sur les plus démunis, par une réduction de leur niveau, par une diminution des cotisations sociales qui «pèsent» sur l'emploi et par la « responsabilisation » des bénéficiaires de certaines aides.

Pour comprendre ces réformes, il faut revenir sur l'histoire de la protection sociale dans ce pays. Suite à la Deuxième guerre mondiale, et comme dans de nombreux pays influencés par les idées exposées en Grande-Bretagne dans le rapport Beveridge, on considérait aux Pays-Bas que la protection sociale devait être élargie à tous les citoyens pour prévenir des crises économiques comme celle de 1929, pour augmenter la natalité, pour tenter de calmer les ambitions socialistes et pour améliorer la qualité de vie des citoyens. Le rapport Beveridge reposait sur l'idée que les risques liés à la vieillesse, au chômage, à la maladie, à l'invalidité, mais aussi liés aux coûts représentés par la naissance et l'éducation des enfants, devaient être couverts pour tous, indépendamment des cotisations antérieures et pour des durées illimitées. Tributaire de cette logique, la Commission Van Rhijn présentait en 1945 ses propositions. Les systèmes d'assurance, jusque là organisés localement ou par industries, furent alors regroupés en fonds nationaux. Les divers plans, qui couvraient différents risques, ont ensuite été harmonisés et remplacés par un seul plan national, certaines prestations assurantielles demeurant liées au salaire et d'autres étant accessibles à tous (Oorschot 1997).

La collectivisation des risques allait prendre de l'ampleur avec la prospérité économique que connu le pays dans les années 1960, si bien que le taux de couverture des risques sociaux était parmi les plus hauts en Europe de l'Ouest au début des années 1970.

La crise des années 1970 a toutefois fait décliner l'optimisme des années 1960. Entre 1960 et 1973, l'économie néerlandaise a connu une croissance annuelle moyenne de 5%, alors que cette augmentation a été de 2% en moyenne de 1973 à 1994. La hausse du chômage a provoqué un accroissement des dépenses « assurantielles », mais aussi des demandes d'aide sociale. Le nombre de bénéficiaires du revenu minimum est par exemple passé de 300 000 en 1970 à 740 000 en 1986 (Statistics Netherlands 1999).

Le Gouvernement, qui craignait de voir le système s'effondrer, a alors choisi de faire pression sur les employeurs et les syndicats pour qu'ils acceptent de limiter l'augmentation des salaires tout en diminuant le nombre d'heures travaillées, de façon à redistribuer les emplois, ce qui a donné lieu à l'accord historique de Wassenaar (1982). Le Gouvernement s'est pour sa part astreint à une discipline budgétaire et s'est engagé à diminuer les impôts. Pour « sauver la sécu », on a renoncé à une certaine « universalité », en ciblant par exemple davantage les prestations et en réduisant le montant et la durée

de leur versement. Les allocations d'assurance chômage et maladie sont ainsi passées de 80% à 70% du dernier salaire (Statistics Netherlands 1999). On a aussi et par exemple durci les critères établissant l'invalidité pour les « aides destinées aux personnes invalides » ou lié davantage le montant des prestations d'assurance chômage aux cotisations payées.

Des recherches sur la capacité de ces prestations ciblées à réellement atteindre les publics visés ont été réalisées aux Pays-Bas à la même période. Sans doute parce que les problèmes de recours étaient bien connus, notamment en Grande-Bretagne depuis les années 1950, le Ministère de la culture, des loisirs et du travail social a financé des études sur le recours peu après la création du revenu minimum et de l'allocation logement (1970). On voulait alors améliorer la mise en œuvre des prestations, mais aussi contrer les critiques relatives à la mise en place de prestations sous condition de ressources en « prouvant » leur efficacité.

Des études ambitieuses et systématiques ont été réalisées plutôt dans les années 1980 (Baillargeau, De Boom et Hofman 2005). Créée en 1977, à une époque où le système de protection sociale néerlandais était en pleine transformation et où le ciblage des prestations gagnait en importance, la Commission de recherche sur la sécurité sociale (COSZ) a été le principal financeur des études sur le recours. Cet organisme a introduit le thème dans ses recherches en 1985 et il a notamment financé la célèbre étude de W. van Oorschot, *Realizing Rights* (Oorschot 1995). Avançant des taux de non-recours importants pour les cas étudiés, cette étude a bénéficié d'une couverture médiatique nationale et a suscité l'intérêt des acteurs des politiques sociales.

La question du non-recours allait éveiller suffisamment d'intérêt pour que des taux « nationaux » soient estimés par la suite. Depuis 1996, des rapports annuels sont publiés à propos de l'exclusion sociale (*Annual Report on Poverty and Social Exclusion)*. Ces documents sont réalisés en collaboration par le *Social and Cultural Planning Office (SCP)*, un organisme national de recherche gouvernemental « indépendant », par plusieurs universités et par d'autres instituts de recherche. Depuis 1997, le rapport annuel sur l'exclusion est accompagné du *Dutch Poverty Monitor* qui étudie et estime le recours (Statistics Netherlands 2004).

L'importance et la médiatisation des recherches réalisées sur les problèmes d'accès, voulues au départ pour attester du bon fonctionnement du « ciblage », ont donc eu un rôle primordial dans l'émergence de la problématique du non-recours aux Pays-Bas. Elles ont conduit à ce que la nécessité de « combattre la non-utilisation des prestations » compte aujourd'hui parmi les quatre principaux objectifs du programme de lutte contre la pauvreté, les autres visées de la politique étant de promouvoir la participation dans le travail, de garantir une sécurité de revenu pour les personnes incapables de subvenir à leurs besoins et de limiter les dépenses sociales.

New Poor Law, Plan Beveridge et nouveau management : un long débat entre travaillistes et conservateurs sur la bonne utilisation des prestations sous condition de ressources

Les prestations sous condition de ressources sont depuis longtemps au centre des débats au Royaume-Uni. L'utilisation des prestations sous condition de ressources y était répandue dès les années 1930, et l'on justifiait leur existence en affirmant qu'elles permettaient de réaliser des économies en dirigeant les ressources vers les individus qui en avaient le plus besoin. On considérait également que les prestations sous condition de ressources donnaient aux bénéficiaires de l'aide sociale un sens de la « responsabilité ». Les nombreuses démarches nécessaires à leur obtention démontraient qu'elles n'étaient pas attribuées facilement, et elles prouvaient, d'une certaine façon, du réel besoin des bénéficiaires.

Dès cette époque, les travaillistes affirmaient cependant que les prestations sous condition de ressources étaient stigmatisantes, intrusives et liées à un contrôle social dérangeant. Ces critiques n'étaient pas sans lien avec l'histoire de la pauvreté au Royaume-Uni et avec l'adoption en 1834 de la *New Poor Law*. Ils demandaient au moins à ce que ces prestations soient octroyées sur la base des ressources individuelles, et non pas à partir des revenus des ménages comme cela était alors le cas, la distribution par ménage donnant lieu à des injustices, les revenus n'étant par exemple pas toujours partagés équitablement sous un même toit.

La Deuxième Guerre Mondiale permit à une vision beaucoup plus universaliste de l'aide sociale d'apparaître, un fort sentiment d'unité sociale étant alors présent. Selon le Plan Beveridge, les assurances sociales, financées par les impôts, devaient être universelles, à durée illimitée et suffisantes pour assurer la subsistance, alors que les prestations sous condition de ressources devaient avoir un rôle très secondaire. Malgré les critiques de certains conservateurs, le passage vers un modèle davantage universel a eu lieu. On remarque que les prestations ciblées restantes ont alors été octroyées sur un examen de la situation individuelle et non pas familiale, ce qui a fait diminuer l'hostilité à leur égard.

Mais face à l'augmentation des difficultés économiques et des dépenses sociales dans les années 1960, l'universalité du système de protection sociale a été remise en question et le débat sur la sélectivité des prestations a gagné en importance. Les travaillistes acceptèrent alors que l'on utilise davantage ces prestations, mais à condition que l'on s'assure, à l'aide d'indicateurs ponctuels et d'études sur le recours, que les aides étaient effectivement perçues malgré les difficultés d'accès et le souvenir de la stigmatisation qui leur étaient liés. Pour les conservateurs, les indicateurs permettaient en revanche de justifier du ciblage en démontrant que les prestations atteignaient les publics destinataires.

Des études ponctuelles analysant le non-recours ou les difficultés d'accès étaient publiées au Royaume-Uni depuis les années 1950, alimentant ce débat sur l'efficacité des prestations sous condition de ressources. Citons par exemple une étude de P. Townsend qui rapportait en 1957 un taux de non-

recours au *National Assistance* se situant entre 20 et 25% chez les personnes âgées rencontrées dans la ville de Bethnal Green (Townsend 1957). Les indicateurs de non-recours, développés d'abord par des chercheurs ayant le souvenir de la *Poor law* et publiés régulièrement puis annuellement (cf. infra), ont ainsi permis aux acteurs de trouver une forme de « consensus ambigu » pour permettre l'utilisation des prestations sous condition de ressources en période de récession économique (Palier 2005 : 425-426).

Dans la décennie suivante, le Gouvernement « libéral » de Margaret Thatcher (1979-1990) entama une série de réformes, plaçant le contrôle des dépenses et l'évaluation des politiques à l'avant scène. Alors que l'Etat devait devenir « le pilote » des politiques (Carter, Klein and Day 1993), les évaluations des taux d'accès ont gagné en importance et de nombreuses études ont été réalisées à propos de l'accès aux bénéfices.[1] Il faut cependant savoir que la sous-utilisation constatée de certaines prestations et services a aussi servi à justifier de leur coupure. Les travaillistes de Tony Blair ont par la suite justifié de l'utilisation des prestations sous condition de ressources en se référant aux indicateurs de non-recours, garant du bon fonctionnement de l'accès aux bénéfices.

Au Royaume-Uni, les prestations sous condition de ressources, pourtant fort répandues, doivent toujours être associées à des vérifications. En écho aux *New Poor Law*, les travaillistes ont ainsi régulièrement fait part de leur méfiance quant à leur utilisation. En demandant que des indicateurs ou études sur l'accès soient toujours liés aux aides, un compromis a été trouvé : il est possible de cibler davantage, mais en s'assurant de l'accessibilité.

Dans les pays étudiés, on retrouve donc la même évolution globale : à partir d'une mise en avant des difficultés des régimes d'Etat-providence, on va mettre l'accent sur l'obligation de dégager des économies, la nécessité de cibler les aides étant retenue comme moyen de limiter les dépenses. Ce choix a pris des formes différentes suivant les pays en fonction de l'histoire de leur système d'Etat-providence. Mais dans tous les cas, le développement du ciblage s'accompagne de la nécessité exprimée par des acteurs sociaux de s'assurer du bon accès des populations aux prestations sous condition de ressources. C'est en ce sens que la question de l'accès aux droits est au cœur de cette nouvelle problématique de la performance publique et de la justice sociale.

[1] Citons l'étude de Scott A. Kerr (1982) à propos du recours à la « pension supplémentaire » pour les retraités, l'analyse de Richard Blundell, Vanessa Fry et Ian Walker (1988) à propos du recours à l'allocation logement ou celle datant de 1989 et réalisée par A. B. Atkinson sur le recours au *Family Income Supplement* (FIS) (Kerr 1982).

Les nouveaux instruments d'une gestion performante du social

Au cours des années quatre-vingts, dans tous les pays européens, on voit donc se mettre en place ce que l'on appellera un « champ de la solidarité » qui regroupe l'ensemble des politiques destinées à faire face à la remise en cause d'un certain nombre de droits dans le régime général. Des protections spécifiques ont ainsi été mises en place pour assurer une protection minimale à ceux que l'on considère désormais comme des « exclus ». La question qui s'est alors posée est de savoir comment justifier ces politiques spécifiques au regard de ce qui était perçu comme une nécessaire réduction des dépenses sociales. Notre thèse est que cette contradiction a été en partie résolue sur le plan cognitif avec la mise en place d'une problématique de l'accès aux droits en apparence paradoxale que l'on qualifiera de « paradigme de la performance ».

En effet, la question de l'accès aux droits sociaux a été mise en avant par les acteurs du champ social parce qu'elle permettait de légitimer les politiques de lutte contre l'exclusion dans le cadre d'un référentiel plus général centré sur l'accroissement de l'efficacité de l'État et la diminution des coûts. D'un côté, l'accent mis sur l'accès aux droits souligne la nécessité de s'assurer que les populations exclues n'échappent pas ou plus à la solidarité. Mais de l'autre, la mise en place d'instruments permettant de s'assurer que les aides ne sont versées qu'à ceux qui en ont vraiment besoin (que l'on s'efforce donc de mieux repérer et identifier) s'inscrit sans ambiguïté dans une perspective plus générale de rationalisation de l'action publique.

Sans doute majoritairement convaincus de l'inéluctabilité d'un objectif de contrôle des dépenses de protection sociale, les acteurs du social avaient conscience de la nécessité d'inscrire leur action dans une logique compatible avec le référentiel global. La problématique de l'accès aux droits sociaux leur permettait alors de trouver leur place en développant des politiques spécifiques. Il ne s'agissait plus de faciliter l'accès de « tous aux droits de tous », mais d'assurer plutôt l'accès d'exclus (du régime général) à des aides restreintes. On comprend alors mieux pourquoi les gouvernements successifs ont ensuite placé la problématique de l'accès au cœur des programmes officiels de lutte contre la pauvreté alors même que la nécessité de contrôler et de réduire les coûts de la protection sociale était dominante. L'accès aux droits permet de mettre « en adéquation » le champ de la solidarité avec les objectifs macro-économiques centrés sur un référentiel de marché.[1]

Dans cette perspective, la question de l'accès aux droits telle qu'elle est construite autour du paradigme de la performance trouve également un écho dans les objectifs de réforme et de modernisation de l'État. On peut ainsi montrer que, pour faciliter l'accès aux droits, il est possible d'introduire dans le champ de la lutte contre l'exclusion des problématiques comme celles de la qualité, de la simplification, de l'évaluation, du développement d'une gestion informatisée et donc, plus globalement, de la performance administrative. L'exemple du développement d'instruments de mise en réseau des informations de la sécurité sociale permet de comprendre comment l'accès aux droits et le nouveau management public se combinent, puisque ces

[1] A propos de la notion de référentiel, voir : Pierre Muller, « Esquisse d'une théorie du changement dans l'action publique : structures, acteurs et cadres cognitifs », *Revue française de science politique*, vol. 55, n° 1, février 2005, pp. 155-187.

instruments d'accès permettent *à la fois* d'assurer un accès très performant à des aides pour des populations qui pourraient être oubliées et de contrôler cet accès de façon également très performante.

Développer des outils d'identification des populations cibles pour faciliter l'accès...

En France, le projet prioritaire n° 5 de la Convention d'Objectifs et de Gestion (COG) 2005-08 de la CNAF, *Simplifier l'accès et la gestion des droits et faciliter le développement de l'administration électronique*, donne un exemple du type d'instrument développé pour faciliter l'accès aux droits. Ce répertoire national repose sur l'attribution d'un numéro unique national et individualisé pour les allocataires CNAF. Ces derniers étaient auparavant identifiés par un numéro local caractérisant plutôt les foyers. Ce numéro était attribué par les Caisses d'Allocations Familiales (CAF), et ne pouvait pas être utilisé dans un système « global » puisque différentes CAF pouvaient utiliser le même numéro. Au niveau individuel, on disposait cependant du Numéro d'Inscription au Répertoire (NIR), un numéro unique mais qui n'était souvent pas certifié par rapport au Système National de Gestion Identifiée (SNGI).[1] La disponibilité d'un NIR pour tous les allocataires devient maintenant « la clé commune d'un partage d'information au sein des organismes de protection sociale et avec d'autres opérateurs » (CNAF 2007 : 5). La certification du NIR pour tous les allocataires CNAF permettra en effet de croiser à terme et sous réserve les données de la CNAF avec celles de la CNAV, de la CNAM, de la DGI et de l'URSSAF. On envisage également de croiser ces données avec certaines informations bancaires, avec les données des bailleurs HLM, des ASSEDIC, de EDF-GDF etc.

Le répertoire de la CNAF est par ailleurs présenté comme la première étape conduisant à la création d'un *Référentiel national des personnes*. On réfère ici à la Loi de financement de la sécurité sociale de 2007 qui met en place un répertoire *inter branches* de la sécurité sociale, également basé sur l'identification à l'aide du NIR (France 2006). A terme, ce répertoire permettra de croiser toutes les données relatives à la sécurité sociale.

Avec ce partage d'information, il sera possible de simplifier l'accès en ne demandant plus ou presque plus de pièces justificatives aux demandeurs si la « justification » se trouve déjà dans le système (*dématérialisation*). Le croisement de données administratives auparavant cloisonnées fait qu'il sera également possible d'identifier les individus connus par au moins une partie de l'administration pour les informer de leurs droits. La meilleure connaissance des populations permettra par ailleurs de mieux adapter les aides à leurs besoins.

[1] Le SNCI est géré par la Caisse nationale d'assurance vieillesse.

Aux Pays-Bas, plusieurs municipalités ont récemment opté pour des instruments similaires qui permettent d'identifier les individus qui présentent des difficultés d'accès aux prestations ciblées, et de les informer, de façon plus ou moins automatisée, de leurs droits.[1]

La Ville d'Amsterdam a par exemple mis en place un système d'accès « automatisé » à diverses allocations. En croisant à l'aide d'une information unique toutes les données dont elle dispose, la ville peut identifier les cas de non-recours aux aides, sauf pour les cas où des individus n'ont aucun lien avec l'administration. Le Bureau informe ensuite les individus identifiés par courrier de leur éligibilité et peut leur demander de signer un document pour bénéficier de l'allocation (on informe les individus de leur éligibilité à une seule prestation, d'autres courriers étant envoyés pour chaque prestation dans les cas de non-recours « multiples »). Spécifions que d'autres municipalités du pays ont choisi, à partir du même logiciel, de verser automatiquement le montant des allocations dans les comptes bancaires lorsque cela était possible, alors que des municipalités informent seulement les individus de leur éligibilité, ces derniers devant alors remplir un dossier (Hamel 2006A : 148).

On remarque par ailleurs que des discussions sont en cours aux Pays-Bas pour développer une banque d'Information de la sécurité sociale au niveau national. On pourrait ainsi remplacer à terme les systèmes utilisés par les villes en leur donnant accès autrement aux informations nécessaires, et étendre à toutes les municipalités l'accès « automatisé » aux prestations sous condition de ressources (Hamel 2006A : 153).

Au Royaume-Uni, il existe aujourd'hui un système d'évaluation national et annuel de l'accès aux prestations sous condition de ressources. Précisons qu'il ne s'agit pas de croiser les données sur tous les bénéficiaires des aides, mais de croiser plutôt les données d'enquêtes annuelles détaillées. Depuis la création de l'enquête *Family Resource Survey* (FRS) en 1992, le Ministère du *Department of Work and Pension* publie annuellement des statistiques à propos du recours aux principales prestations sous condition de ressources. Pour chacune de ces prestations, les taux de recours sont estimés par cas *(caseload)*, puis par dépenses représentées *(expenditure)*. Ils sont ensuite présentés en pourcentage, selon un intervalle d'erreurs. Pour connaître le nombre de bénéficiaires et les sommes représentées, on utilise les données administratives, alors que l'on estime les unités éligibles qui ne perçoivent pas les bénéfices et les sommes représentées à l'aide du FRS. Cette évaluation des taux de recours permet de mieux évaluer les « taux de pénétration » des bénéfices (par catégorie, par agence ou territoire) et d'engager des études détaillées sur l'accès dès que l'on constate qu'ils sont trop faibles.

La création de nouveaux crédits d'impôt, en 2003, a par ailleurs été justifiée en premier lieu par la nécessité de faciliter l'accès aux aides. Le *Working Tax Credit* est versé aux individus sans enfant qui travaillent, en fonction du revenu. Il vise à inciter les individus à accepter ou à conserver un travail à bas salaire, en offrant un complément de revenu. On justifie de l'utilisation d'un crédit d'impôt, plutôt que d'une prestation ciblée, en affirmant que ces aides

[1] Ce type de système existe depuis le début des années 2000.

diminuent la stigmatisation en étant moins « visibles ». Lorsque la situation d'un individu change, il n'a par ailleurs pas à demander une « prestation » particulière comme par le passé s'il veut être aidé. Il peut continuer à recevoir le même crédit mais dans une autre proportion, en signalant le changement à l'administration, ce qui évite aussi les difficultés d'accès. Le *Child Tax Credit* est pour sa part destiné aux personnes qui travaillent et qui sont en charge d'un ménage, selon le nombre d'enfants, la présence d'un enfant handicapé dans la famille et les revenus. Cette aide regroupe une partie des bénéfices pour les personnes ayant des enfants qui existaient auparavant, l'objectif affirmé par sa mise en place étant de simplifier le système d'aides pour simplifier la gestion et favoriser l'accès. Ce crédit est également plus universel dans sa conception que les anciennes aides puisque 90% des familles peuvent le toucher. Bien que les familles aisées ne soient éligibles qu'à de très petits montants, on affirme qu'il est ainsi moins stigmatisant, ce qui facilite aussi le recours (Brewer 2003).

Au vu de ces évolutions, la question qui se pose est de savoir dans quelle mesure ces nouveaux instruments qui tendent à organiser l'accès aux droits pour les plus démunis contribuent à associer deux termes en introduisant une nouvelle problématique de la performance gestionnaire en matière de justice sociale.

...et pour mieux contrôler les coûts

Les instruments pour faciliter l'accès aux droits décrits permettent aussi de mieux contrôler ou de limiter les coûts de la protection sociale. Ils s'inspirent des techniques du nouveau management qui résultent, tout comme le ciblage des prestations, d'un besoin ressenti face à la crise économique du milieu des années 1970 de réduire les dépenses de l'Etat. C'est pourquoi, dans la perspective d'un compromis entre contrôle des coûts et aide aux populations, on insiste sur le besoin de rendre l'administration plus moderne et performante pour mieux répondre aux besoins des « usagers », mais aussi pour limiter les dépenses.

Ainsi, dans les pays étudiés, cette volonté de mieux gérer le champ du social débouche, depuis les années 1980, sur une décentralisation territoriale des pouvoirs et des responsabilités, sur la mise en place de partenariats accrus entre le public et le privé et de nouvelles formes de contractualisation, tout en renforçant la collaboration entre les différents acteurs concernés. On donne aussi de l'importance à la nécessité de « rendre compte », de chiffrer les coûts, de créer des indicateurs pour évaluer les actions des différents niveaux administratifs, de comparer l'action des administrations nationales, et parfois à la mise en perspective des actions nationales avec des expériences étrangères.[1]

[1] Notons que divers outils de « gouvernance » promus au niveau européen depuis quelques années, dont certain inspirés de ce nouveau management, contribuent au développement de ces instruments de gestion. Cette gouvernance, transmise entre autres par les principes directeurs d'outils comme la Méthode Ouverte de Coordination (MOC), se caractérise par diverses formes d'action comme la création d'indicateurs de résultats, le *benchmarking*, l'évaluation par les pairs, le partenariat avec les association caritatives.

En France et aux Pays-Bas, le développement de bases de données uniformisées à l'aide d'un numéro unique et au niveau individuel permet de répondre à ces exigences managériales, tout en permettant de détecter les individus en situation de non-recours. Le futur répertoire interbranches français est décrit comme un instrument qui permettra «de simplifier les démarches d'accès, d'améliorer le contrôle des conditions d'ouverture des droits aux prestations, de maîtriser les coûts d'acquisition, de gestion et de traitement de l'information» (DSS 2007).

L'utilisation de concepts harmonisés par l'ensemble du secteur social permet en effet d'économiser. La réutilisation de données devient par exemple possible : une information qui se trouve déjà dans le système ne doit pas être demandée à plusieurs reprises aux usagers. Les vérifications de revenus et de situations peuvent également se faire « à l'interne », ce qui limite les coûts de traitement des pièces justificatives. Les mêmes tâches, comme l'enregistrement d'information, ne doivent alors pas être effectuées plusieurs fois par les acteurs du secteur social. La connaissance « uniforme » des publics est aussi inextricablement liée à l'amélioration du contrôle des fraudes, ce qui participe à la réduction des coûts de la sécurité sociale. On remarque par ailleurs que des données intégrées peuvent être mises à la disposition des dirigeants politiques et des chercheurs. Elles peuvent être utilisées pour la recherche «scientifique », mais également pour mieux prévoir l'évolution des dépenses. Le croisement des données permet en effet d'anticiper rapidement, par simulation, les coûts d'une hausse ou d'une baisse du niveau d'une prestation, de chiffrer les coûts d'un changement dans les critères d'attribution ou l'introduction d'un nouveau programme (Hamel 2006B). Il est par ailleurs possible d'utiliser ces données sur l'accès pour comparer les performances de diverses administrations ou de les utiliser comme indicateurs de performance pour l'administration nationale dans un contexte de décentralisation.

Notons finalement que les estimations du recours aux aides réalisées au Royaume-Uni permettent aussi de mieux évaluer les coûts des prestations en envisageant mieux leur variation. Les crédits d'impôts, en regroupant les anciennes prestations et les informations sur les bénéficiaires, permettent pour leur part de réagir plus rapidement aux changements de situations et d'ajuster les aides. Ils limitent également le nombre de formulaires, le coût de traitement des dossiers, et facilitent le contrôle des fraudes.

Une justice sociale performante

Ces nouveaux instruments permettent donc aux acteurs qui les créent et/ou mettent en œuvre de concilier une dimension sociale avec les objectifs économiques dominants. L'accès aux droits justifie en d'autres termes de la mission sociale d'un secteur, celui de la lutte contre la pauvreté, qui se constitue avant tout sous un référentiel de marché. Les instruments permettent de faciliter l'accès à des aides que l'on peut gérer à moindre coût et que l'on peut davantage cibler et moduler. D'un côté, ces instruments accentuent le rôle « social » de l'Etat en changeant les modalités de son action. De l'autre et sous un référentiel de marché, cette évolution ne doit pas cacher leur visée avant tout gestionnaire et les risques induits pour les populations exclues.

La transformation identifiée par certains auteurs de la nature des droits sociaux permet ainsi de mieux caractériser une redéfinition de l'action étatique, de la *publicness* (Fredman 2006 : 55). Dans un paradigme traditionnel des politiques sociales, les droits sociaux sont individualisés. Il est entendu que « nul ne doit ignorer la loi » et les individus ont donc la responsabilité d'effectuer les démarches nécessaires au respect de leurs droits (Fredman 2006 : 48). La problématique de l'accès aux droits inverse cette relation. En insistant sur les déficiences institutionnelles qui font obstacles au respect des droits plutôt que sur les situations individuelles, on donne à l'Etat la responsabilité de remédier aux défaillances dans l'énonciation, le respect ou l'accès aux droits, cette tâche lui incombant non pas parce qu'il y a preuve d'une faute de l'administration, mais parce qu'il a le pouvoir de le faire. Le principe selon lequel « nul ne doit ignorer la loi » s'estompe au profit d'une obligation pour l'Etat de prendre des responsabilités pour assurer les dispositions sociales appropriées au respect de ces droits.

L'Etat, pour s'assurer de cet accès et le faciliter, crée un lieu public fondé sur l'identification et la connaissance des populations pauvres qui favorise une gestion de « masse » rationalisée. Mais la connaissance grandissante des populations et des parcours qui est rendue possible par ces outils ouvre également la possibilité de cibler davantage les populations. En connaissant mieux les parcours et les ressources des individus, il est possible de limiter plus facilement l'accès aux aides, de poser davantage de conditions à leur obtention, de mieux contrôler les comportements. Les populations pauvres ou en situation d'exclusion ainsi circonscrites peuvent donc avoir plus facilement avoir accès aux aides, mais elles peuvent elles-mêmes être modulées avec précision, en fonction des impératifs gestionnaires.

Les instruments identifiés ne vont ainsi pas sans risque pour des populations jadis éloignées et peut-être aujourd'hui sous le « microscope » public. On rejoint directement ici la thèse de Philippe Bezes (Bezes 2002) qui, en s'inspirant de la mise en évidence par Michel Foucault des "technologies du pouvoir", montre que l'Etat développe une forme de "souci de soi" qui le conduit à se constituer lui-même comme l'objet de sa propre action : "instrumentation" de la société et réforme de l'Etat apparaissent dans cette perspective comme les deux faces du même processus.

BIBLIOGRAPHIE

ATKINSON A. B. (1989), «Family Income Supplement and Two-parent Families, 1971-1980», in Atkinson, A. B. dir., ***Poverty and Social Security Benefits***, London, Harvester Wheatsheaf, 208-224.

BAILLERGEAU, E., De BOOM J. and HOFMAN, A. (2005), ***Dutch Final Report. Non-Take-Up in the Netherlands: An Overview of the Emergence, Definitions, Research Methods and Results of NTU Regarding Social Security Benefits, Health, Housing and Education***, Consortium Exit from non take up of public services (EXNOTA), http://www.exnota.org/.

BARDAILLE N. et OUTIN J.-L. (1992), ***Les allocataires et leur caisse d'allocations familiales -L'accès aux prestations à l'épreuve des inégalités. Rapport pour la CNAF***, Paris, CNAF.

BARTHE M.-A., GAZIER B., LEPRINCE F. et NOGUÈS H. (1992), ***Protection sociale et RMI***, Paris, Syros.

BEZES Ph. (2002) «Aux origines des politiques de réforme administrative sous la Vème République : la construction du 'souci de soi de l'Etat'», ***Revue française d'administration publique***, n° 2, 307-325.

BLUNDELL R., FRY V. and WALKER I. (1988), «Modelling the Take-up of Means Tested Benefits: the Case of Housing Benefits in the United Kingdom», ***The Economic Journal* 98**, n° 390, Supplement: Conference Paper.

Centre d'économie des besoins sociaux, Bouget D., Cadio J., Guéry H. et Nogues H. (1995), ***Les politiques de lutte contre la grande pauvreté. Rapport de synthèse***, (annexé au document: France, Conseil économique et social, ***La grande pauvreté. Évaluation des politiques publiques de lutte contre la grande pauvreté. Avis présenté par Geneviève De Gaulle-Anthonioz. Séance des 11 et 12 juillet 1995***, Paris, Direction des journaux officiels).

BREWER, M. (2003), "The New Tax Credits", ***The Institute for Fiscal Studies***, Briefing note n°35.

BRUNO J. D. et ROY J.-C. (1991), ***Aux franges du RMI. Recherche pour la CNAF***, Paris, CNAF.

CARTER N., KLEIN R. and DAY P. (1993), ***How Organisations Measure Success. The Use of Performance Indicators in Government***, London, Routledge.

CNAF (2007), ***Note pour le Conseil de réseau du 28 mars 2007, Présentation des premières propositions opérationnelles du projet prioritaire n° 5***, Note interne.

CORDEN A. (1981), ***The Process of Claiming Family Income Supplement : Background Paper II. Review of Previous Studies on the Take-Up of Means-tested Benefits, and their Relevance to a Study of FIS Take-Up, DHSS 66/2.81***, University of York, Department of Social Administration and Social Work, Social Policy Research Unit, (non-published document).

DEACON A. and BRADSHAW J. (1983), ***Reserved for the Poor. The Means Test in British Social Policy***, Oxford, Basil Blackwell and Martin Robertson.

Direction Générale de la Sécurité Sociale (DSS) (2007), ***Répertoire commun des bénéficiaires des prestations sociales***, Note interne.

EVASON E. (1980), « Ends that Won't Meet : A Study of Poverty in Belfast », ***Poverty Research Series* 8**, CPAG.

France, Conseil économique et social, Joseph Wresinski (1987), *Rapport présenté au nom du Conseil économique et social par M. Joseph Wresinski, 28 février 1987, Grande pauvreté et précarité économique et sociale. Séance du 10 et 11 octobre 1987,* Paris, Direction des journaux officiels.
France (2006), Loi n° 2006-1640 du 21 décembre 2006 de financement de la sécurité sociale pour 2007, Article 138-139, Paris, Journal officiel n° 296 du 22 décembre 2006.
FREDMAN, S. (2006), "Transformation or Dilution: Fundamental rights in the EU Social Space", ***European Law Journal* 12**, n° 1, January, 41-60.
HAMEL M.-P. (2006A), ***Le non-recours aux prestations sociales chez les populations vivant en situation de précarité et d'exclusion***, Rapport présenté à la Direction générale de l'action sociale (sous la direction de Pierre Muller).
HAMEL M.-P. (2006B), « Les Transformations de l'Etat-Providence Néerlandais et l'Accès aux Droits Sociaux. L'Exemple de la Municipalité d'Amsterdam », ***Recherches et Prévisions* 86**, décembre, 55-63.
HMSO (1954) *Report of the Committee on the Economic and Financial Problems of Provisions for Old Age (Phillips Report).*
JOBERT B. (2003), ***Les nouvelles solidarités républicaines***, dans Colette Bec et Giovanna Procacci (dir.), De la responsabilité solidaire : mutations dans les politiques sociales aujourd'hui, Paris, Syllepse.
JOIN-LAMBERT M.-T., BOLOT-GITTLER A., DANIEL Ch., LENOIR D. et MÉA D. (1997), ***Politiques sociales***, Paris, Presses de Science po et Dalloz.
KERR S. A. (1982), «Deciding about Supplementary Pensions: A Provisional Model», ***Journal of Social Policy* 11**, n° 4, 504-517.
MATH A. et VAN OORSCHOT W. (1996), «La question du non-recours aux prestations sociales», ***Recherches et prévisions***, n°42.
MULLER, P. (2005), « Esquisse d'une théorie du changement dans l'action publique : structures, acteurs et cadres cognitifs », ***Revue française de science politique***, vol. 55, n° 1, février, 155-187.
MULLER P. (2006), ***Les politiques publiques***, Paris, PUF, Coll. Que sais-je ?
NAVARRO V. (2000), ***The Political Economy of Social Inequalities. Consequences for Health and Quality of Life***, Amityville, NY, Baywood Publishing Company Inc.
OORSCHOT, W.V. (1995), ***Realizing Rights. A Multi Level Approach to Non-Take-Up of Means-Tested Benefits***, Aldershot, Avebury (Ashgate publishing limited).
OORSCHOT W.V. (1997), ***From Solidarity to Selectivity : The Reconstruction of the Dutch Social Security System. 1980-00***, In A. Walker, L. Van der Maesen and B. Wolfgang dir., The Social Quality of Europe, Kluwer Law international.
OUTIN J.-L. (1979), ***Familles et Droits sociaux-Les modalités d'accès aux prestations familiales***. *Rapport pour la CNAF*, Paris, CNAF.
PALIER B. (2005), ***Gouverner la sécurité sociale***, Paris, Puf.
Statistics Netherlands, Social and Cultural Planning Office (1999), ***25 Years of Social Change in the Netherlands, Key Data from the Social and Cultural Report***, C.V. Praag and W. Uitterhoeve dir., SCP.

Statistics Netherlands, Social and Cultural Planning Office (2004), ***The Poor Side of the Netherlands, Results from the Dutch Poverty Monitor 1997-2003***, C. Vrooman and S. Hoff dir., SCP.
TAYLOR-GOOBY P. (1976), «Rent Benefits and Tenants' Attitudes. The Batley Rent Rebate and Allowance Study», ***Journal of Social Policy* 5**, n° 1, 33-48.
TOWNSEND P. (1957), ***The Family Life of Old People***, London, Routledge.