



HAL
open science

**Les politiques d'accès aux droits sociaux : entre
rationalisation budgétaire et lutte contre la pauvreté :
une comparaison France, Pays-Bas, Royaume-Uni /
Marie-Pierre Hamel**

Hamel Marie-Pierre

► **To cite this version:**

Hamel Marie-Pierre. Les politiques d'accès aux droits sociaux : entre rationalisation budgétaire et lutte contre la pauvreté : une comparaison France, Pays-Bas, Royaume-Uni / Marie-Pierre Hamel. Science politique. Institut d'études politiques de paris - Sciences Po, 2009. Français. NNT : FR 2009IEPP0040 . tel-00866930

HAL Id: tel-00866930

<https://theses.hal.science/tel-00866930>

Submitted on 27 Sep 2013

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.

Institut d'Etudes Politiques de Paris
ECOLE DOCTORALE DE SCIENCES PO
Programme doctoral Sociologie politique et politiques publiques
CEVIPOF

Doctorat de science politique

**Les politiques d'accès aux droits sociaux : entre
rationalisation budgétaire et lutte contre la pauvreté.
Une comparaison France, Pays-Bas, Royaume-Uni**

Marie-Pierre HAMEL

Thèse dirigée par Pierre Muller

Soutenue le 7 décembre 2009

Jury :

M. Jean-Luc BOSSU, Directeur adjoint, CNAF
M. Michel CHAUVIERE, Directeur de recherche, CNRS - CERSA (rapporteur)
Dr. Peter L. HUPE, Associate Professor, Department of Public Administration,
Erasmus University Rotterdam
M. Pierre MULLER, Directeur de recherche, CNRS - CEE Sciences Po
M. Henri OBERDORFF, Professeur des Universités, IEP Grenoble
M. Bruno PALIER, Chargé de recherche, CNRS - CEE Sciences Po
M. Philippe WARIN, Directeur de recherche, CNRS - PACTE (rapporteur)

Résumé

Cette thèse analyse le processus d'émergence et de construction de politiques d'accès aux droits sociaux dans trois pays, la France, les Pays-Bas et le Royaume-Uni. Depuis la fin des années 1970, cette thématique est au centre des politiques de lutte contre la pauvreté et d'exclusion sociale dans plusieurs pays européens, et il s'agit de répondre à la question suivante : pourquoi la thématique de l'accès aux droits sociaux a-t-elle gagné en importance et a été l'objet de politiques publiques dans les trois dernières décennies ? Pour répondre à cette question, ce travail s'inscrit dans les débats sur les évolutions des Etats-providence et sur les transformations des administrations publiques. Il utilise des éléments théoriques liés au néo-institutionnalisme historique, aux approches cognitives des politiques publiques, et à l'instrumentation de l'action publique. Suite à l'analyse de différentes séquences de cette émergence, la première conclusion de cette thèse est que la formation de consensus ambigus sur le sens des réformes explique en premier lieu la construction de politiques d'accès aux droits sociaux. Sous un référentiel monétariste global, cette thématique allait permettre de concilier entre accessibilité des prestations sociales et contrôle des dépenses. La seconde conclusion de cette analyse est que pour comprendre les évolutions des Etats-providence, il ne faut pas seulement s'intéresser aux caractéristiques des systèmes de protection sociale, aux intérêts des acteurs et aux idées qu'ils défendent, mais également aux spécificités des administrations publiques qui sont chargées de mettre en œuvre ces politiques, cette dimension étant trop souvent oubliée. L'étude comparative de l'émergence dans les trois pays nous conduit finalement à identifier différents modèles d'accès aux droits sociaux : le modèle *responsable* (caractéristique du cas britannique), le modèle *efficace* (Pays-Bas) et le modèle *égalitaire* auquel correspond la situation française.

Mots-clefs :

Accès aux droits sociaux ; administrations publiques ; consensus ambigus ; Etats-providence ; étude comparative ; institutionnalisation ; instruments d'action publique ; lutte contre la pauvreté et l'exclusion ; modèles d'accès aux droits.

Abstract

*Access to Social Rights: Between Budgetary Constraints and Fight Against Poverty.
A Comparison of Public Policies in France, the Netherlands and the United Kingdom*

This thesis analyzes the process of emergence and construction of policies of access to social rights in three countries, France, the Netherlands and the United Kingdom. Since the end of 1970, this set of themes has been in the forefront of policies of fight against poverty and social exclusion in several European countries. The question is the following: why has access to social rights become an ever more important theme and become the object of public policies over the last three decades? To answer this question, this work relates to on-going debate on the evolution of the welfare state and the transformation of public administration. It uses theoretical elements related to historical neo-institutionalism, to cognitive approaches of public policies, and to the instrumentation of public action. On the basis of an analysis of various sequences of this emergence, the first conclusion of this thesis is that the formation of ambiguous agreement on the direction of reforms initially explains the construction of policies of access to social rights. Within an overall monetarist framework, this process was to make it possible to reconcile the objectives of providing access to social services and controlling expenditure. The second conclusion of this analysis is that to understand the evolution of the different types of welfare states, one should not only consider the characteristics of the social protection systems, the interests of the actors and the ideas that they defend, but one should also take into account the characteristics of the different public administrations that are to implement these policies, this dimension being too often forgotten. The comparative study of emergence in the three countries finally leads us to identify various models of access to social rights: the *responsible* model (typical of the British case), the *efficient* model (Netherlands) and the *egalitarian* model which corresponds to the French situation.

Keywords:

Access to social rights; public administration; ambiguous agreement; welfare state; comparative study; institutionalism; public policy instruments; fight against poverty and exclusion; models of access to social rights.

Remerciements

Il y a des rencontres qui sont déterminantes dans un parcours professionnel et personnel, et c'est pourquoi je tiens tout d'abord à remercier Pierre Muller, mon directeur de thèse. Avec lui, j'ai pu développer mon intérêt pour la science politique et partager une certaine façon de concevoir et d'analyser les problèmes sociaux contemporains. C'est avant tout son soutien et son amitié qui ont rendu possible cette thèse.

Les personnes avec qui j'ai eu l'occasion de travailler dans le cadre d'expériences professionnelles tout au long de cette thèse m'ont également beaucoup apporté. Je pense entre autres à Philippe Warin ou à Bruno Palier, aux membres des équipes de recherche auxquelles j'ai participé et aux responsables de la Direction générale de l'action sociale (sous-direction des politiques d'inclusion et de lutte contre l'exclusion).

Je remercie également toutes les personnes qui m'ont accordé des entretiens. Les réponses qu'elles ont données à mes questions ont été essentielles à la réalisation de cette thèse.

Pour les relectures et commentaires, merci à Lise Gervais, Lisa Godon, Jean-Jacques Le Gall, François Lescalier, Elisabeth Minh, et Odette Tomescu-Hatto.

Merci également aux collègues et au personnel administratif du CEVIPOF et de Sciences Po pour leur travail et leur patience.

Tous mes remerciements vont par ailleurs aux membres du jury de cette thèse.

Mes pensées vont aussi aux membres de ma famille, Roger, Lise, et Olivier, qui malgré la distance, m'ont soutenue pendant toutes ces années. Je remercie également Odette et Ronald Hatto pour avoir partagé avec moi leur passion pour la science politique et pour leur amitié de tous les instants.

Merci finalement à mon mari, François Lescalier, à qui je dédie ce travail.

Les politiques d'accès aux droits sociaux : entre rationalisation budgétaire et lutte contre la pauvreté. Une comparaison France, Pays-Bas, Royaume-Uni

Liste des sigles et abréviations.....	15
---------------------------------------	----

Introduction. Définition des concepts, cadre théorique et méthodologie.....	27
--	-----------

I. La construction de politiques d'accès aux droits sociaux.....	27
---	-----------

1. Définir l'objet de recherche : l'accès aux droits sociaux.....	27
a) Droits sociaux, droits-créances et accessibilité.....	27
b) Droits sociaux et citoyenneté.....	31
c) Droits sociaux et non-recours.....	34
2. La construction d'une thématique et d'une politique publique.....	36
a) Une préoccupation grandissante pour les difficultés d'accès aux droits sociaux.....	36
b) Des politiques d'accès aux droits sociaux liées aux réformes de l'administration publique.....	38
3. Un questionnement général sur l'émergence et la construction d'une politique d'accès aux droits.....	40

II. Les apports analytiques d'une étude sur la construction de la question de l'accès aux droits.....	41
--	-----------

1. Mieux comprendre les évolutions des Etats-providence.....	41
a) L'expansion des Etats-providence.....	42
b) La crise des Etats-providence.....	46
Expliquer la crise.....	46
Définir la logique monétariste.....	51
c) Des politiques de retrait des Etats-providence.....	52
La popularité des politiques de protection sociale comme obstacle au processus de ciblage.....	55
Une résistance institutionnelle au ciblage basée sur la répartition des pouvoirs et les politiques en place.....	58
Des stratégies discrètes et incrémentales pour rendre la protection sociale davantage sélective.....	61
2. Analyser le processus de réforme des administrations publiques.....	67
a) Les réformes de la nouvelle gestion publique.....	68
b) Différentes approches pour étudier les réformes.....	69
3. Faire le lien entre deux domaines d'étude.....	74
a) Des pressions comparables pour expliquer les réformes.....	75
b) Un rapprochement théorique : le néo-institutionnalisme historique.....	76

III. Comment faire du « social » sous un référentiel monétariste ?	
Les hypothèses de recherche.....	82
1. Une adaptation du secteur de la lutte contre la pauvreté au référentiel monétariste basée sur un consensus ambigu.....	83
2. Une dimension comparative pour mieux comprendre le changement.....	89
a) Justifications théoriques : des cas nationaux contrastés.....	89
Différents régimes de protection sociale.....	90
Différents régimes de réforme des administrations publiques.....	94
Trois modèles d'accès aux droits sociaux.....	96
La question de la convergence.....	99
Différentes séquences pour analyser le changement.....	101
b) Justifications empiriques et pratiques.....	104
IV. Une étude basée sur l'observation, la participation et la diversité des matériaux.....	106
1. Des activités de recherche participant à la construction de l'objet.....	107
2. Une observation participative.....	109
3. Une analyse documentaire et des entretiens.....	110
a) Une étude documentaire.....	110
b) Des entretiens semi-directifs.....	112
Chapitre 1. Le ciblage des prestations comme solution à la crise des Etats-providence.....	115
I. Le ciblage et les évolutions des Etats-providence.....	117
1. La place du ciblage dans les principes fondateurs des systèmes de protection sociale.....	117
a) Au Royaume-Uni, l'empreinte des <i>Poor Laws</i>	118
b) Aux Pays-Bas, une séparation importante entre assurance et charité.....	123
c) En France, l'assurance sociale pour « universaliser » les aides et les conditions sociales.....	125
2. L'expansion des régimes d'Etats-providence suite à la Deuxième Guerre mondiale.....	129
a) Au Royaume-Uni, un universalisme qui laisse peu de place aux prestations sous condition de ressources.....	130
b) Aux Pays-Bas, la consécration d'une gestion principalement paritaire de la protection sociale.....	133
c) En France, l'utilisation des assurances et des prestations sous condition de ressources dans une logique d'expansion.....	136
II. Face à la crise, de « vieilles recettes », des stratégies inefficaces et une redéfinition des débats sur la sélectivité.....	140
1. Au Royaume-Uni, redéfinir les termes du débat sur les prestations sous condition de ressources.....	143

a) L'affirmation des positions des conservateurs quant à l'utilisation des prestations sous condition de ressources.....	143
b) Les positions ambiguës des travaillistes quant à l'utilisation des prestations sous condition de ressources.....	144
2. Aux Pays-Bas, le piège de l'indexation des aides sociales sur les salaires.....	146
a) Une politique risquée d'indexation des prestations sociales sur les salaires.....	147
b) Des gouvernements pris au piège de la concertation.....	148
3. En France, augmenter les cotisations pour faire face à la crise.....	150
a) Face aux difficultés économiques, l'émergence de nouvelles solutions impulsées par la droite.....	151
b) Grâce à la gauche, l'imposition d'une vision monétariste.....	152
III. Un contrôle « nécessaire » des dépenses de protection sociale.....	155
1. Au Royaume-Uni, un consensus relatif quant à l'utilisation des prestations sous condition de ressources.....	156
a) Des politiques de limitation des aides mises en œuvre par les conservateurs et acceptées par les travaillistes.....	156
b) Une sélectivité généralisée pendant les années conservatrices.....	159
2. Aux Pays-Bas, un processus de clarification des responsabilités.....	166
a) Une prise de pouvoir de l'Etat dans la gestion de la Sécurité sociale.....	166
b) La mise en œuvre incrémentale de limitations des dépenses.....	168
Une diminution des prestations.....	168
Des politiques d'activation.....	170
3. En France, mieux séparer les responsabilités entre assurance et assistance.....	174
a) Un ciblage plus important des aides.....	175
b) L'exemple des politiques d'indemnisation du chômage.....	177
IV. La lutte contre la pauvreté au centre des préoccupations d'une nouvelle logique sélective de protection sociale.....	182
1. Au Royaume-Uni, une utilisation plus généreuse et répandue des prestations sous condition de ressources.....	182
a) L'affirmation d'une utilisation généreuse des prestations sous condition de ressources.....	182
b) Les crédits d'impôts comme incitation au travail et technique de mise sous condition de ressources plus efficace.....	184
c) Une conditionnalité accrue pour les citoyens en mesure de travailler.....	186
d) Des aides plus généreuses pour certaines populations.....	187
e) Une limitation du principe assurantiel.....	187
2. Aux Pays-Bas, le rôle grandissant des pouvoirs publics dans la gestion de la pauvreté.....	189
a) Les réformes de l'ABW.....	190
b) Des programmes nationaux d'action contre la pauvreté et l'exclusion.....	191

3. En France, un changement dans la redistribution basé sur l'idée de solidarité nationale envers les plus pauvres.....	192
a) Une redécouverte de la pauvreté facilitant le développement d'un champ de la solidarité.....	193
b) De nouvelles politiques représentatives de la séparation entre solidarité et assurance.....	195
Le RMI.....	195
La CMU et la CMUC.....	198
La CSG.....	199
Conclusion.....	201

Chapitre 2. L'émergence du référentiel de l'accès aux droits sociaux : le chaînon manquant entre solidarité et évolutions globales de la protection sociale.....205

I. La construction d'un référentiel des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion.....206

1. Le rapport « global-sectoriel » pour comprendre l'émergence de la question de l'accès aux droits sociaux.....	207
2. Les conditions d'émergence du nouveau référentiel sectoriel d'accès aux droits sociaux.....	209

II. Le référentiel de l'accès aux droits sociaux au Royaume-Uni : l'importance du *Welfare Rights Movement*.....213

1. Les SB.....	214
a) La création du <i>National Assistance</i> : une préfiguration des débats à venir.....	214
b) Une réforme de l'assistance qui met la question de l'accès aux droits sociaux au centre des préoccupations.....	216
c) Le <i>Welfare Rights Movement</i> et l'action du CPAG.....	218
2. Le FIS.....	223
a) L'accès aux droits sociaux : une préoccupation officielle inhérente à la création du FIS.....	224
b) Une prestation qui canalise des critiques importantes quant aux évolutions de la protection sociale.....	226
3. A partir des années 1980, la question de l'accès aux droits sociaux comme référentiel de la lutte contre la pauvreté.....	228
a) Les évolutions des SB et du FIS.....	228
b) Des évaluations du recours aux aides.....	231
c) Sous les travaillistes, des crédits d'impôt associés à un intérêt accru pour l'accès.....	233
d) La question du non-recours et les <i>Indices of Multiple Deprivation</i> (IMD).....	238

III. Le référentiel de l'accès aux droits sociaux aux Pays-Bas et le rôle primordial des experts.....240

1. La rencontre d'un <i>leadership</i> administratif et d'une expertise sur le recours.....	240
a) Un intérêt initial soutenu par la COSZ.....	241
b) Un entrepreneur politique.....	244
c) Des estimations locales.....	247
2. L'intégration de la question de l'accès aux droits au cœur du nouveau secteur des politiques de lutte contre la pauvreté.....	250

IV. Le référentiel de l'accès aux droits sociaux en France :

l'action des associations caritatives et de la CNAF.....	252
1. Les acteurs associatifs comme principaux médiateurs professionnels.....	253
a) ATD Quart Monde.....	253
b) ALERTE.....	258
2. Le <i>leadership</i> administratif.....	262
a) Une expertise administrative qui passe par divers « moments-clefs ».....	262
Le moment RMI.....	264
La loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions.....	265
b) La CNAF comme médiateur administratif.....	278
Conclusion.....	286

Chapitre 3. Des réformes administratives pour mettre en œuvre le référentiel de l'accès aux droits.....289

I. Des réformes administratives pour palier aux difficultés d'accès.....	290
1. Les réformes adoptées.....	291
a) Les principaux points communs aux réformes de la nouvelle gestion publique.....	291
Les objectifs généraux des réformes.....	293
Derrière la technicité des réformes, des principes similaires.....	293
b) Les réformes de la qualité.....	295
Améliorer l'accessibilité du service par un renforcement de l'accès « matériel » et de la lisibilité de l'action administrative.....	296
Améliorer la prestation par une plus grande réceptivité et un traitement accéléré des demandes.....	303
2. Une tension inhérente aux réformes de la qualité : faire du social sous un référentiel monétariste.....	307
a) Des éléments des réformes administratives en tension ou paradoxaux.....	308
b) Une tension qui permet de concilier référentiel sectoriel et global.....	310

II. Le Royaume-Uni : un idéal-type des réformes de la nouvelle gestion publique.....314

1. Les évolutions de l'organisation administrative.....	315
---	-----

2. Une première initiative « qualité » d'envergure au sein du DWP : <i>Next Steps</i>	316
3. Les années Major et la consécration de la qualité : l'exemple de la <i>Citizen's Charters</i>	319
4. Le <i>New Labour</i> et l'orientation client.....	322
III. Des évolutions décentralisées aux Pays-Bas.....	328
1. Des réformes administratives fragmentées et décentralisées.....	328
2. Les grandes orientations des réformes de la gestion publique.....	330
3. La nouvelle gestion publique au niveau local.....	332
IV. En France, des réformes nuancées et modérées de la gestion publique.....	336
1. Diverses séquences de réforme.....	337
2. L'amélioration de l'accueil et de la lisibilité.....	339
a) Les chartes et les plates-formes de services publics	340
b) La simplification des procédures.....	346
c) La contractualisation : l'exemple des Conventions d'objectifs et de gestion au sein de la CNAF.....	352
Conclusion.....	360

Chapitre 4. Accroître la conciliation entre accessibilité et contrôle des coûts par la rationalité instrumentale.....365

I. L'administration électronique et ses instruments.....	366
1. Définir et analyser les TIC.....	367
a) Origine de l' <i>e-administration</i> et des TIC.....	367
b) Des avancées techniques au cœur des réformes de la nouvelle gestion publique.....	369
c) Différentes utilisations des TIC.....	370
d) Une analyse stratégique de l'administration électronique et des TIC.....	371
2. Des instruments au centre de la conciliation entre contrôle des coûts et accès aux droits.....	376
a) Mieux contrôler les coûts de gestion.....	377
b) Offrir des services publics de meilleure qualité.....	378
c) Mieux cibler les prestations sociales.....	379
3. Des obstacles à la mise en œuvre des TIC.....	380
II. L'utilisation des TIC pour faciliter un accès <i>responsable</i> des populations les plus démunies au Royaume-Uni.....	383
1. Une gestion rationnelle au service de tous les publics grâce aux TIC.....	383

a) Une conciliation au cœur du programme d'administration électronique.....	384
b) L'exemple de <i>Government Direct</i> : un portail unique pour faciliter l'accès et limiter les coûts de gestion.....	387
2. Atteindre les publics les plus démunis grâce aux TIC.....	390
III. L'administration électronique aux Pays-Bas : une volonté d'efficacité passant par une démarche proactive envers les usagers.....	397
1. L'évolution de la politique d'administration électronique.....	399
a) Un intérêt pour le <i>front office</i>	399
b) L'importance d'une intégration en <i>back office</i>	401
2. Des projets opérationnels d'administration électronique.....	403
a) Une charte des <i>e-citoyens</i>	404
b) Le RINIS : un système national de croisement des données administratives.....	405
c) Une démarche proactive : l'exemple de la municipalité d'Amsterdam.....	406
IV. En France, un modèle égalitaire de l'accès aux droits sociaux	411
1. La politique d'administration électronique entre accès aux services et contrôle des dépenses.....	412
a) Améliorer l'information à propos des services publics.....	412
b) Croiser les données administratives et évaluer les économies budgétaires.....	418
2. L'exemple d'une administration « sociale » : le projet prioritaire n° 5 de la CNAF.....	428
a) La « doctrine » du projet prioritaire.....	428
b) Les propositions du projet prioritaire.....	431
La création d'un Répertoire National des Bénéficiaires (RNB).....	431
Développer un référentiel de la simplification, simplifier l'acquisition des ressources et optimiser la gestion des courriels.....	436
Conclusion.....	441
Conclusion générale.....	443
Liste des entretiens.....	457
Bibliographie.....	461

Liste des sigles et abréviations

AAH	Allocation aux adultes handicapés
AAW	<i>Algemene arbeidsongeschiktheidswet</i> (Loi sur la prestation d'invalidité générale)
ABW	<i>Algemene bijstandswet</i> (Loi générale sur l'aide sociale)
ADAE	Agence pour le développement de l'administration électronique
ADELE	Administration électronique 2004/2007
ADIE	Association pour le droit à l'initiative économique
ADMR	Union nationale de l'Association du service à domicile
AFPA	Association pour la formation professionnelle des adultes
AGIRC	Association générale des institutions de retraite des cadres
AI	Allocation d'insertion
AKW	<i>Algemene kinderbijslagwet</i> (Loi générale sur les allocations familiales)
ALF	Allocations de logement familial
ALS	Allocations de logement social
ANPE	Agence nationale pour l'emploi
ANW	<i>Algemene nabestaandenwet</i> (Loi générale sur l'assurance des survivants, auparavant AWW)
AOW	<i>Algemene ouderdomswet</i> (Loi générale sur l'assurance vieillesse)
APE	Allocation parentale d'éducation
API	Allocation de parent isolé
ARE	Allocation d'aide au retour à l'emploi
ARRCO	Association des régimes de retraite complémentaires

ASA	Allocation supplémentaire d'attente
ASS	Allocation de solidarité spécifique
ASSEDIC	Association pour l'emploi dans l'industrie et le commerce
ATD Quart Monde	Fondation aide à toute détresse
ATICA	Agence pour les technologies de l'information et de la communication dans l'administration
AUD	Allocation unique dégressive
AWW	<i>Algemene weduwen wezenwet</i> (Loi générale relative aux veuves et aux orphelins)
BZK	<i>Ministerie van binnenlandse zaken en koninkrijksrelaties</i> (ministère de l'Intérieur et des Relations au sein du Royaume)
CAF	Caisses d'allocations familiales
CASU	Commission de l'action sociale d'urgence
CB	<i>Child Benefit</i>
CBS	<i>Centraal bureau voor de statistiek</i> (Bureau central des statistiques des Pays-Bas)
CCAS	Centre communal d'action sociale
CCTA	<i>Central Computing and Telecommunications Agency</i>
CDA	<i>Christen democratisch appèl</i> (Appel démocrate-chrétien)
CDCS	Comité européen pour la cohésion sociale
CDR	Centres de responsabilité
CEBS	Centre d'économie des besoins sociaux
CEE	Centre d'études européennes
CERC	Conseil de l'emploi, des revenus et de la cohésion sociale
CERFA	Centre d'enregistrement des formulaires administratifs

CERSA	Centre d'études et de recherches de sciences administratives et politiques
CES	Conseil économique et social
CESU	Chèque emploi service universel
CEVIPOF	Centre d'étude de la vie politique française
CFDT	Confédération française démocratique du travail
CFPME	Confédération générale des petites et moyennes entreprises
CFTC	Confédération française des travailleurs chrétiens
CGC	Confédération générale des cadres
CGT	Confédération générale du travail
CIRE	Comité interministériel pour la réforme de l'Etat
CISI	Comité interministériel pour la société de l'information
CITU	<i>Central IT Unit</i>
CMU	Couverture maladie universelle
CMUC	Couverture maladie universelle complémentaire
CNAF	Caisse nationale des allocations familiales
CNAM	Caisse nationale d'assurance maladie
CNAV	Caisse nationale d'assurance vieillesse
CNAVTS	Caisse nationale d'assurance vieillesse des travailleurs salariés
CNIE	Carte nationale d'identité électronique
CNJA	Centre national des jeunes agriculteurs
CNLE	Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale
CNPF	Conseil national du patronat français
CNRS	Centre national de la recherche scientifique
COG	Conventions d'objectifs et de gestion

COSA	Commission pour les simplifications administratives
COSA*	Conseil d'orientation de la simplification administrative
COSIFORM	Commission pour la simplification des formalités
COSLA	Comité de simplification du langage administratif
COSZ	<i>Commissie onderzoek sociale zekerheid</i> (Commission de recherche sur la Sécurité sociale)
COTOREP	Commissions techniques d'orientation et de reclassement professionnel
CPAG	<i>Child Poverty Action Group</i>
CPB	<i>Centraal planbureau</i> (Bureau néerlandais pour l'analyse des politiques économiques)
CRDS	Contribution pour le remboursement de la dette sociale
CREDES	Centre de recherche, d'étude et de documentation en économie de la santé
CREDOC	Centre de recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie
CSG	Contribution sociale généralisée
CTC	<i>Child Tax Credit</i>
CTSV	<i>College van toezicht sociale verzekeringen</i> (Collège de la surveillance des assurances sociales)
CWI	<i>Centrum voor werken inkomen</i> (Centre pour le travail et les revenus)
DfEE	<i>Department for Education and Employment</i>
DGAS	Direction générale de l'action sociale
DGI	Direction générale des impôts
DGME	Direction générale de la modernisation de l'Etat
DHSS	<i>Department of Health and Social Security</i>
DIRE	Délégation interministérielle à la réforme de l'Etat

DMGPSE	Délégation à la modernisation de la gestion publique et des structures de l'Etat
DP	Direction de la prévision
DRB	Direction de la réforme budgétaire
DRESS	Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques
DSS	<i>Department of Social Security</i>
DUSA	Délégation aux usagers et aux simplifications administratives
DWP	<i>Department for Work and Pensions</i>
EAPN	<i>European Anti-Poverty Network</i>
EDF	Electricité de France
ENA	Ecole nationale d'administration
ENSAE	Ecole nationale de la statistique et de l'administration économique
EXNOTA	<i>EXit from and NON-Take-up of public services</i>
EZ	<i>Ministerie van economische zaken</i> (ministère des Affaires économiques)
FAJ	Fonds d'aide aux jeunes
FC	<i>Family Credit</i>
FES	<i>Family Expenditure Survey</i>
FFS	<i>Family Finances Survey</i>
FIS	<i>Family Income Supplement</i>
FNAFAD	Fédération nationale aide familiale à domicile
FNAFMA	Association vacances et familles
FNARS	Fédération nationale des associations d'accueil et de réinsertion sociale
FO	Force ouvrière

FRS	<i>Family Resources Survey</i>
FSL	Fonds de solidarité logement
GDF	Gaz de France
GHS	<i>General Household Survey</i>
HB	<i>Housing Benefit</i>
HLM	Habitation à loyer modéré
IB	<i>Incapacity Benefit</i>
IEA	<i>Institute for Economical Affairs</i>
IGAS	Inspection générale des affaires sociales
IHS	<i>Individuele huursubsidie</i> (Aides individuelles au logement)
IAs	<i>Bedrijfsverenigingen</i> (Association des assurances industrielles)
IMD	<i>Index of Multiple Deprivation</i>
INSEE	Institut national de la statistique et des études économiques
IRES	Institut de recherches économiques et sociales
IS	<i>Income Support</i>
IVA	<i>Inkomensvoorziening volledige arbeidsongeschikten</i> (Règlement sur le revenu des personnes en incapacité totale de travailler)
IWI	<i>Inspectie werk en inkomen</i> (Inspection du travail et des revenus)
JSA	<i>Job Seeker's Allowance</i>
KVP	<i>Katholieke volkspartij</i> (Parti catholique)
KWIZ	<i>Kenniscentrum voor werk en inkomen en zorg</i> (Centre d'expertise sur l'emploi et les revenus)
LARA	Logiciel d'aide à la rédaction administrative

LISV	<i>Landelijk instituut sociale verzekeringen</i> (Institut national des assurances sociales)
LOLF	Loi organique relative aux lois de finances
LSE	<i>London School of Economics</i>
MAREVA	Méthode d'analyse et de remontée de la valeur
MDRD	<i>Most Different Research Design</i>
MECSS	Mission d'évaluation et de contrôle de financement de la Sécurité sociale
MIND	<i>National Association for Mental Health</i>
MIPES	Mission d'information sur la pauvreté et l'exclusion en Ile-de-France.
MOC/Incl	Méthode ouverte de coordination inclusion sociale
MPNI	<i>Ministry of Pensions and National Insurance</i>
MSRD	<i>Most Similar Research Design</i>
MTIC	Mission interministérielle de soutien technique pour le développement des technologies de l'information et de la communication
NAB (ou AB)	<i>National Assistance Board</i>
NHS	<i>National Health Service</i>
NICs	<i>National Insurance Contributions</i>
NIR	Numéro d'inscription au répertoire national d'identification des personnes physiques
nOSV	<i>Nieuwe organisatiewet sociale verzekering</i> (Nouvelle loi sur l'organisation de la Sécurité sociale)
NPM	<i>New Public Management</i>
NPR	<i>National Performance Review</i>
NTU	<i>Non Take-Up</i>
NUWM	<i>National Unemployed Workers Movement</i>

OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
ODENORE	Observatoire des non-recours aux droits et services
OMC	Organisation mondiale du commerce
ONPES	Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale
OSV	<i>Organisatiewet sociale verzekering</i> (Loi sur l'organisation de la Sécurité sociale)
PACs	<i>Public Assistance Committees</i>
PACTE	Politiques publiques, action politique, territoires
PAGSI	Programme d'action gouvernemental pour la société de l'information
PARE	Plan d'aide au retour à l'emploi
PEMBA	<i>Wet premiedifferentiatie en marktwerking bij arbeidsongeschiktheidsverzekeringen</i> (Loi de réinsertion préalable)
PIB	Produit intérieur brut
PIU	<i>Performance and Innovation Unit</i>
PNAI/Incl	Plans d'action nationaux inclusion sociale
POP	<i>Permanent ontwikkelingsproces</i> (Processus de développement continu)
PRD	<i>Prevention and Relief of Distress Scheme</i>
PS	Parti socialiste
PSAE	Plan stratégique de l'administration électronique
PvdA	<i>Partij van de arbeid</i> (Parti travailliste)
RE/SO	Pour une république numérique dans la société de l'information 2007
RGI	Référentiel général d'interopérabilité
RGPP	Révision générale des politiques publiques

RINIS	<i>Routerings instituut (inter) nationale informatiestromen</i> (Institut national de circulation des informations)
RMA	Revenu minimum d'activité
RMI	Revenu minimum d'insertion
RNB	Répertoire national des bénéficiaires
RNCPS	Répertoire national commun de la protection sociale
RNIPP	Répertoire national d'identification des personnes physiques
RNP	Référentiel national des personnes
RPR	Rassemblement pour la République
RSA	Revenu de solidarité active
RSP	Relais services publics
RWI	<i>Raad voor werk en inkomen</i> (Conseil pour l'emploi et les revenus)
SB	<i>Supplementary Benefits</i>
SBC	<i>Supplementary Benefits Commission</i>
SCP	<i>Sociaal en cultureel planbureau</i> (Bureau de la planification sociale et culturelle des Pays-Bas)
SER	<i>Sociaal-economische raad</i> (Conseil économique et social)
SERPS	<i>State Earnings Related Pension Scheme</i>
SMIC	Salaire minimum interprofessionnel de croissance
SNGI	Système national de gestion des identités
SP	<i>Supplementary Pensions</i>
SPSS	<i>Statistical Package for the Social Sciences</i>
STAR	<i>Stichting van de arbeid</i> (Fondation du travail)
SVB	<i>Sociale verzekeringsbank</i> (Banque des assurances sociales)

SVR	<i>Sociale verzekeringsraad</i> (Conseil de l'assurance sociale)
SZW	<i>Ministerie van sociale zaken en werkgelegenheid</i> (ministère des Affaires sociales et de l'Emploi)
TAV	<i>Wet terugdringing arbeidsongeschiktheidsvolume</i> (Loi sur la réduction du nombre de demandeurs de prestations invalidité)
TBA	<i>Wet terugdringing beroep op de arbeidsongeschiktheidsregelingen</i> (Loi sur la restriction des prestations d'invalidité)
TIC	Technologies de l'information et de la communication
TIPP	Taxe intérieure sur les produits pétroliers
TZ	<i>Wet terugdringing ziekteverzuim</i> (Loi sur la réduction des indemnités maladie)
UAB	<i>Unemployment Assistance Board</i>
UDR	Union des démocrates pour la République
UFCS	Union féminine civique et sociale
UMP	Union pour un mouvement populaire
UNAFO	Union des professionnels de l'hébergement social
UNEDIC	Union nationale pour l'emploi dans l'industrie et le commerce (Nom propre « Unédic » depuis 2001)
UNIOPSS	Union nationale interfédérale des œuvres et organismes privés sanitaires et sociaux
UNISAT	Union nationale des institutions sociales d'action pour les tsiganes
UNSA	Union nationale des syndicats autonomes
URSSAF	Unions de recouvrement des cotisations de Sécurité sociale et d'allocations familiales
UWV	<i>Uitvoeringsinstituut werknemers verzekeringen</i> (Institut de gestion des assurances sociales)
VIH	Virus de l'immunodéficience humaine

VNG	<i>Vereniging van Nederlandse gemeenten</i> (Association des municipalités hollandaises)
VVD	<i>Volkspartij voor vrijheid en democratie</i> (Parti populaire libéral et démocrate)
WAO	<i>Wet arbeidsongeschiktheid</i> (Loi sur l'assurance incapacité de travail des salariés)
WFTC	<i>Working Families Tax Credit</i>
WGA	<i>Werkhervatting gedeeltelijke arbeidsongeschikt</i> (Règlement sur la reprise du travail des personnes en incapacité partielle)
WIA	<i>Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen</i> (Loi sur le travail et les revenus en fonction de la capacité de travailler)
WRR	<i>Wetenschappelijke raad voor het regeringsbeleid</i> (Conseil scientifique pour la politique gouvernementale)
WTC	<i>Working Tax Credit</i>
WW	<i>Werkloosheid</i> (Loi sur l'assurance chômage)
WWB	<i>Wet werk en bijstand</i> (Loi sur le travail et l'assistance)
ZBOs	<i>Zelfstandige bestuursorganen</i> (Organismes administratifs indépendants)
ZUS	Zones urbaines sensibles
ZW	<i>Werknemersverzekeringen bij ziekte</i> (Loi sur les indemnités maladie)

Introduction. Définition des concepts, cadre théorique et méthodologie

Avec cette recherche, il s'agit de comprendre le processus d'émergence et de construction de politiques d'accès aux droits sociaux dans trois pays, la France, les Pays-Bas et le Royaume-Uni. Depuis la fin des années 1970, cette thématique est au centre des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale dans plusieurs pays européens, et ce travail vise à répondre à la question suivante : *pourquoi la thématique de l'accès aux droits sociaux a-t-elle gagné en importance et a été l'objet de politiques publiques dans les trois dernières décennies ?*

I. La construction de politiques d'accès aux droits sociaux

Il s'agit tout d'abord de tracer les contours de notre objet de recherche et de présenter notre questionnement général. Pour cela, nous précisons ce que l'on entend par « accès aux droits sociaux », nous exposons les grandes étapes de l'émergence de cette thématique dans le débat public, et nous détaillons notre questionnement initial de recherche.

1. Définir l'objet de recherche : l'accès aux droits sociaux

Avant de s'intéresser à l'émergence et à la construction de politiques, il convient de définir plus clairement la problématique de l'accès aux droits sociaux. Les droits sociaux peuvent premièrement être définis en relation avec les droits civils et politiques, ils sont liés au concept de citoyenneté sociale, et ils sont intimement associés à un questionnement sur l'accessibilité des prestations et services offerts par les Etats-providence.

a) Droits sociaux, droits-créances et accessibilité

Dans les textes législatifs et la littérature sur les droits de l'homme, on distingue souvent entre les droits civils et politiques, et les droits sociaux¹. A côté des droits civils et politiques, les droits sociaux regroupent le plus souvent le droit à l'emploi, à la protection sociale, au logement, à la santé, à l'éducation et à la non-discrimination. Cette différenciation s'explique en partie par

¹ Voir à ce sujet : Guy HAARSCHER. De l'usage légitime - et des quelques usages pervers - de la typologie des droits de l'homme In BRIBOSIA, Emmanuelle, HENNEBEL, Ludovic dir. *Classer les droits de l'homme*. Bruxelles : Bruylant, 2004, pp. 25-46. / Rober PELLOUX. Vrais et faux droits de l'homme : Problèmes de définitions et de classification. *Revue de droit public*, 1981, pp. 53-68. / Karel VASAK. Les différentes typologies des droits de l'homme In BRIBOSIA, Emmanuelle, HENNEBEL, Ludovic dir. *Classer les droits de l'homme*. Bruxelles : Bruylant, 2004, pp. 11-23.

le fait que l'on considère que les droits civils et politiques assurent aux individus une indépendance par rapport à l'Etat, alors que les droits sociaux impliquent plutôt une relation de dépendance à l'Etat d'individus qui réclament assistance et protection. Les droits civils et politiques sont en ce sens énoncés par la loi et mis en œuvre par le système judiciaire, alors que les droits sociaux sont plutôt réalisés par le biais des politiques sociales. Il est aussi question de droits garantis par un « Etat gendarme » par rapport à des droits accordés par un Etat-providence. On affirme également que les droits civils et politiques sont « absolus » et « immédiats », alors que les droits sociaux sont mis en œuvre de façon plus programmée et graduelle. La définition de ces droits sociaux est par ailleurs indissociable des valeurs et des normes qui existent dans une société. Elle est relative, au sens où l'on énoncera différemment selon les époques et les pays ce qui est nécessaire à la réalisation de ces droits, et en fonction de différents critères subjectifs, ou de ce que l'on considère comme étant nécessaire aux individus pour leur permettre de participer ou d'être membre « à part entière » de la société. En ce sens, ils soulèvent des questionnements quant à la notion de citoyenneté².

Dans le même ordre d'idées, on distingue aussi les « droits-libertés », ou « droits de », des « droits-créances », ou « droits-à ». Les premiers traduisent des libertés de faire, reconnues à des individus ou à des groupes, et se traduisant par une action négative du pouvoir (obligation d'abstention), alors que les seconds postulent et impliquent, dans la mesure où ils se traduisent par des créances opposables à la société, une action positive du pouvoir (obligation d'intervenir en vue de fournir une prestation)³. En d'autres termes, les « droits-libertés » supposent une abstention de l'Etat, celui-ci ne devant pas entraver l'exercice des libertés individuelles ou collectives, alors que les droits-créances impliquent une action de l'Etat sous la forme d'une prestation. En France, on dénombre huit droits-créances énoncés dans le préambule de la Constitution de 1946, soit le droit d'obtenir un emploi, le droit à des conditions nécessaires au développement individuel et familial, le droit à la santé, le droit à la sécurité matérielle, le droit à des moyens convenables de subsistance, le droit à la solidarité en cas de calamité nationale, le droit à l'instruction, à la formation professionnelle et à la culture. On peut ajouter à ces droits constitutionnels le droit à un environnement sain, obtenu par l'octroi d'une valeur

² Mary DALY (with the assistance of the Editorial Group for the Report on Access to Social Rights (CS-ASR)). *Access to Social Rights in Europe*. Report adopted by the European Committee for Social Cohesion (CDCS) at its 8th meeting (Strasbourg, 28-29 May 2002). Strasbourg: Council of Europe, October 2002, pp. 29-30. Disponible sur : http://www.coe.int/t/dg3/socialpolicies/publications_en.asp#socrights.

³ Michel BORGETTO. L'accès aux droits sociaux : Quelle effectivité ? In DU CHEYRON, Patrick, GELOT, Didier dir. *Droit et pauvreté : Contributions issues du séminaire ONPES – DRESS-MiRe 2007*, p. 107. Disponible sur : <http://www.travail-solidarite.gouv.fr/web/observatoire-national-pauvrete-exclusion-sociale/presentation-productions/ouvrages.html>.

constitutionnelle à la Charte de l'environnement, de même que le droit au logement reconnu comme objectif à valeur constitutionnelle par le Conseil constitutionnel⁴.

Certains auteurs sont cependant peu convaincus par cette distinction entre droits civils et politiques et droits sociaux. Parmi les éléments débattus, et sans entrer dans des considérations juridiques complexes, ces droits sont par exemple souvent considérés comme foncièrement différents car les « droits de » seraient satisfaits par des mesures de police, tandis que les « droits à » reposeraient sur la création de services publics destinés à distribuer des prestations. En réalité, comme l'explique Diane Roman, plusieurs droits qualifiés de civils ou de politiques nécessitent l'instauration de services publics, comme le droit de vote qui est corollaire de l'organisation de scrutins⁵.

Les discussions sur la nature des droits-créances traduisent en tous les cas une incertitude quant à leur effectivité. Selon les termes de Cécile Rapoport :

« Parce qu'ils touchent les droits fondamentaux des individus alors que dans le même temps, l'Etat ne semble débiteur des droits-créances qu'envers le corps social dans son ensemble, il n'est pas certain que les techniques juridiques assurant traditionnellement l'effectivité des droits puissent fonctionner avec la même efficacité. Parmi ces techniques, on peut faire figurer la sanction pour inexécution d'une obligation, l'exigibilité d'une créance et l'opposabilité d'un droit »⁶.

On remarque sur ce dernier point le vote, en France, d'une loi sur le droit au logement opposable⁷, la volonté affirmée par le président de la République de créer un droit opposable à la garde d'enfant⁸, ou la remise d'un récent rapport au premier ministre proposant de créer un droit opposable à la solidarité sociale⁹.

Cette popularité récente des droits sociaux opposables ne signifie pas que l'accès aux droits sociaux sera bientôt garanti. La protection d'un droit-créance sera par exemple plus

⁴ Cécile RAPOPORT. L'opposabilité des « droits-créances » constitutionnels en droit public français. Communication présentée au VII^e Congrès français de droit constitutionnel. Atelier 8 : Constitution, droits et devoirs. Congrès de Paris, 25, 26 et 27 septembre 2008, pp. 2-3. Disponible sur : <http://www.droitconstitutionnel.org/congresParis/atelierP8.html#com8>.

⁵ Diane ROMAN. Les droits sociaux: Des droits à part entière ? : Eléments pour une réflexion sur la nature et la justiciabilité des droits sociaux In DU CHEYRON, Patrick, GELOT, Didier dir. *Droit et pauvreté : Contributions issues du séminaire ONPES – DRESS-MiRe 2007*, p. 44. Disponible sur : <http://www.travail-solidarite.gouv.fr/web/observatoire-national-pauvrete-exclusion-sociale/presentation-productions/ouvrages.html>

⁶ Cécile RAPOPORT, *op. cit.*, p. 4.

Disponible sur : <http://www.droitconstitutionnel.org/congresParis/atelierP8.html#com8>.

⁷ FRANCE. *Loi n° 2007-290 du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale. Version consolidée au 14 mai 2009*. Disponible sur : <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000271094&dateTexte=>.

⁸ Michel TABAROT. Le développement de l'offre d'accueil de la petite enfance. *Rapport au Premier ministre*. Paris : La Documentation française, juillet 2008. Disponible sur : <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics/084000479/index.shtml>.

⁹ Caroline CAYEUX. L'expérience beauvaisienne du Plan d'Harmonie Sociale au service du renforcement de l'efficacité de l'action sociale locale. *Rapport au Premier ministre*. Paris : La Documentation française, mai 2009. Disponible sur : <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics/094000201/index.shtml>.

délicate si ce droit n'a pas fait l'objet d'une mise en œuvre législative, et particulièrement s'il entre en conflit avec un autre principe de valeur constitutionnelle. La formulation très générale des droits-créances rend par ailleurs difficile leur applicabilité directe. Comment définir le « droit à la culture », ou comment assurer le « droit au travail » si ce n'est qu'en octroyant « des moyens convenables d'existence » ou des aides à la formation ou à la recherche d'emploi. Une action positive en faveur de l'applicabilité directe d'un droit-créance constitutionnel, en ce qu'elle nécessiterait la mise en œuvre d'une politique publique, reviendrait à donner à un juge la possibilité de contraindre l'Etat dans ses arbitrages budgétaires et dans ses choix de société. On peut par exemple se poser la question du seuil de réalisation d'un droit-créance, ces droits restant fonction du niveau de développement d'une société. Parce qu'il est toujours possible d'exiger davantage de politiques publiques, il revient à chaque société de définir le degré de réalisation des droits-créances qu'elle entend satisfaire au regard d'autres exigences. Reconnaître l'applicabilité directe des droits-créances pourrait ainsi remettre en cause la souveraineté budgétaire du Parlement. Comment justifier par ailleurs de seuils de ressources nécessaires à la distribution de prestations ciblées, une différence de revenu de quelques euros pouvant rendre inéligible un bénéficiaire ? En ce qui concerne l'opposabilité du droit au logement, il faudrait par exemple déterminer si une demande de logement est vraiment prioritaire par rapport à d'autres. Dans le cas où un logement ne serait pas disponible ou pas encore construit, les instances incriminées pourraient se contenter de payer une astreinte. Les démarches juridiques complexes et nécessaires pour tenter une action judiciaire posent par ailleurs la question de la capacité réelle des usagers ou des associations qui les représentent à tenter de telles actions. Entre autres pour ces raisons, l'opposabilité des droits-créances n'a en principe qu'un effet très réduit sur leur effectivité. En promouvant cette opposabilité, il sera plutôt question de faire la promotion des droits-créances, d'un effet d'annonce, ou encore de répondre à certaines exigences européennes¹⁰.

En prenant en considération ces éléments, Mary Daly, dans un rapport remis au Conseil de l'Europe en 2002, définissait les droits sociaux de la façon suivante :

“Social rights, then, are those provisions, expressed in legal and other forms, which are necessary for the fulfilment of people's social needs and for the promotion of social cohesion and solidarity”¹¹.

Etant donnée la relation mentionnée de « dépendance » entre les citoyens et l'Etat quant à la réalisation de ces droits, l'auteur insistait sur la différence entre l'énonciation de ces droits et leur accomplissement effectif. En ce sens, les difficultés d'accès aux droits sociaux peuvent être dues à la façon dont est énoncé puis « concrétisé » un droit dans un pays. On peut parler d'un droit

¹⁰ Cécile RAPOPORT, *op. cit.*

¹¹ Mary DALY (with the assistance of the Editorial Group for the Report on Access to Social Rights (CS-ASR)), *op. cit.*, p. 30.

inscrit dans la Constitution, mais aussi de l'existence d'une politique qui vise en partie à la réalisation de ce droit et d'un droit garanti dans la pratique. Un droit peut par exemple être énoncé dans la Constitution d'un pays, mais sans qu'aucune loi ou politique ne vienne assurer sa mise en œuvre.

Un droit peut d'autre part être l'objet d'une législation, mais sans être accompagné de décrets d'application ou de programmes sociaux concrets. Ainsi, dans le cas où un droit serait énoncé par une loi, il faut encore s'intéresser à la structure des programmes sociaux pour s'assurer de la mise en œuvre de ce droit. On remarque finalement qu'un droit social peut être énoncé ou mis en œuvre pour une partie seulement de la population. La nationalité peut par exemple être un critère pour l'obtention d'une prestation ou d'un service correspondant à la réalisation d'un droit énoncé dans la Constitution.

Alors même qu'un droit est énoncé par une loi, et même en partie concrétisé par une politique, l'Etat peut ne pas avoir ou ne pas débloquer les ressources nécessaires à sa réalisation. Des logements sociaux peuvent être disponibles en nombre insuffisant pour assurer un véritable droit au logement pour les populations démunies. Autre exemple, une prestation peut être d'un montant trop faible pour réellement permettre aux bénéficiaires de combler un besoin correspondant à un droit. Une prestation ou un service peuvent également être conçus de telle façon qu'ils ne correspondent pas vraiment aux besoins de personnes éligibles. Les procédures et démarches nécessaires à l'obtention d'un droit peuvent également nuire à l'accès, tout comme la façon dont les services sont gérés, organisés ou délivrés. Les informations disponibles à propos des services et prestations qui viennent concrétiser un droit social peuvent aussi être défailtantes. La situation des usagers, leur capacité et les ressources dont ils disposent pour accéder à leurs droits peuvent finalement être la cause de difficultés d'accès aux droits sociaux¹².

b) Droits sociaux et citoyenneté

Comme nous l'avons vu, les droits sociaux peuvent être octroyés en fonction de ce que l'on considère comme étant nécessaire aux individus pour leur permettre de participer ou d'être membre « à part entière » de la société. C'est en ce sens qu'ils soulèvent des questionnements quant à la notion de citoyenneté, et qu'ils sont à la base de l'idée de citoyenneté sociale.

Thomas H. Marshall a donné la définition suivante de la citoyenneté qui est encore aujourd'hui au cœur des débats relatifs à cette notion : “a status bestowed on all those who are full members of a community”¹³. Il s'agit d'une relation entre l'Etat et les citoyens qui se caractérise par des droits et des responsabilités. Ces droits sont politiques, civils ou sociaux.

¹² *Ibid.*, pp. 33-34.

¹³ Thomas Humphrey MARSHALL. *Sociology at the Crossroads*. London: Heineman, 1963, p. 87.

Selon lui, les droits sociaux sont les plus récents et ils relèvent d'une volonté de résoudre la contradiction entre égalité politique et inégalités économiques dans une économie de marché. Le concept de citoyenneté sociale est utilisé pour justifier de l'existence d'un Etat-providence, de politiques qui visent à garantir un droit au « bien-être » économique et un partage des standards de « qualité de vie » dans une société. L'objectif est d'encourager la participation dans la vie de la cité en distribuant des ressources à ceux qui ne pourraient pas autrement acquérir et exercer cette égalité de statut. Selon les termes de Desmond King et Jeremy Waldron :

“The argument we are making is for public provision of a minimum level of welfare as a universal entitlement, defining a threshold below which people will not be allowed to fall without diminishing their sense and capacities of citizenship”¹⁴.

Comme l'explique Jane Jenson, il ne faut toutefois pas confondre entre citoyenneté sociale et politiques sociales. Ainsi, les *Poor laws* britanniques accordaient au départ une aide monétaire à ceux qui n'étaient pourtant pas considérés comme des citoyens. Les aides n'étaient alors pas accordées en fonction d'un désir d'inclusion dans la société, mais plutôt pour assurer une certaine paix sociale. C'est surtout suite à la Deuxième Guerre mondiale que des aides allaient être accordées dans ce pays pour protéger les individus contre les inégalités engendrées par le marché, et en vertu de leur statut de membre de la communauté¹⁵. En échange de ces droits, toujours selon Thomas H. Marshall, la citoyenneté allait de pair avec certaines responsabilités, les principales étant le devoir de payer des taxes et des contributions d'assurance sociale, mais aussi de travailler et de s'assurer du bien-être des autres. L'Etat devait s'assurer que ces obligations étaient respectées, et assurer une certaine solidarité principalement par le biais de l'assistance pour les citoyens qui ne pouvaient subvenir autrement à leurs besoins.

Un sens de la communauté ne pourrait donc être développé que lorsqu'un égal accès aux services de l'Etat-providence serait assuré pour « ceux qui en ont besoin ». On remarque cependant que pour certains, notamment pour les penseurs de la « nouvelle droite » au Royaume-Uni, les droits sociaux sont justement ce qui risque de détruire le sens de la communauté en limitant les initiatives individuelles, en n'octroyant que des droits sans réels devoirs de contrepartie. En ce sens, il pourra être considéré, et selon les régimes d'Etat-providence, qu'il est plus ou moins de la responsabilité d'un citoyen de connaître et de faire la demande de ses droits, ou de faire la preuve d'un certain effort pour subvenir seul à ses besoins en échange de droits

¹⁴ Desmond S. KING, Jeremy WALDRON. *Citizenship, Social Citizenship and the Defence of Welfare Provision*. *British Journal of Political Science*, 1988, vol. 18, p. 436.

¹⁵ Jane JENSON. *Social Citizenship, Governance and Social Policy*. Canada Research Chair In Citizenship and Governance Working Paper. Paper Prepared for the Canada-Korea Social Policy Research Co-operation Symposium, Seoul, Korea, November 21, 2003, p. 5. Disponible sur : <http://www.cccg.umontreal.ca/fr/publications/working-papers.html>.

sociaux matérialisés par des prestations et services publics¹⁶. On pense entre autres à l'exigence que l'on retrouve dans plusieurs systèmes de protection sociale de faire la preuve d'une recherche d'emploi, ou d'une implication dans une démarche de formation, pour recevoir des prestations chômage, voire un revenu minimum.

A côté des idées développées principalement par Thomas H. Marshall sur la citoyenneté sociale, qui sont représentatives d'une tradition britannique, une autre vision de la citoyenneté sociale a été proposée par des penseurs français comme Emile Durkheim et Léon Bourgeois à partir des années 1870. Pour Léon Bourgeois, tous les citoyens d'une société étaient interdépendants les uns des autres, alors que Durkheim défendait des idées similaires en traitant de la solidarité organique qui naissait de la division moderne du travail. Un des principes défendus à partir de ces idées d'interdépendance était que chaque individu avait un droit, en tant que citoyen, à bénéficier d'une assistance ou de la solidarité nationale. Cette assistance, bien que minimaliste, était donc dès le départ défendue comme un droit et comme l'expression de liens sociaux. En ce sens, l'assistance publique développée en France était considérée comme un droit social, comme une forme de citoyenneté sociale, et au moment où les lois sur les pauvres du Royaume-Uni enlevaient aux bénéficiaires leur citoyenneté politique¹⁷.

En fonction de cette vision, on considérait que n'importe quel citoyen risquait de ne plus pouvoir faire face à ses besoins, et que la meilleure protection contre ces risques était des programmes d'assurance sociale et non pas d'assistance. Les risques liés à la perte d'emploi, à la santé, ou par exemple à la vieillesse, devaient être couverts grâce à des droits acquis par le travail et gérés par les partenaires sociaux, et non pas en fonction du bon vouloir de l'Etat. Les droits sociaux étaient dès lors liés à l'affiliation à un régime professionnel et étaient intimement liés à une forme de gouvernance. Tous les citoyens devaient être couverts par ces assurances dans la mesure où les individus qui ne travaillaient pas devaient être les ayants droit d'une personne assurée, et dans la mesure où l'on considérait que le plein emploi était la norme. Face à la montée du chômage dans les années 1970, une protection assistancielle allait toutefois être développée en parallèle au nom de la solidarité. En résumé, la notion française de citoyenneté sociale intègre une vision de la gouvernance et de la participation des citoyens, alors que la tradition britannique sous-tend une séparation entre les droits sociaux et les droits politiques. Dans la plupart des régimes d'Etat-providence, ces traditions se recoupent aujourd'hui¹⁸.

¹⁶ Penny LEONARD. *Promoting Welfare? Government Information Policy and Social Citizenship*. Bristol: The Policy Press, 2003, p. 10.

¹⁷ Jane JENSON, *op. cit.*, p. 9.

¹⁸ Jane JENSON, *op. cit.*, p. 11.

c) Droits sociaux et non-recours

Lorsque l'on s'intéresse à l'effectivité des droits sociaux, la notion de « non-recours » apparaît rapidement¹⁹. On traite de non-recours lorsqu'un individu ne reçoit pas tout ou partie d'une prestation ou service auquel il a légalement droit, et quelles qu'en soient les raisons. Il s'agit de mettre en avant le différentiel entre population potentiellement éligible aux aides et population éligible effectivement bénéficiaire. Il ne faut alors pas confondre non-recours et problèmes d'accès aux droits sociaux. Le non-recours est lié aux problèmes d'accès aux prestations et services existants et effectivement mis en œuvre, autrement dit à l'accès aux droits sociaux « matérialisés » ou « concrétisés » par des politiques, alors que les difficultés d'accès aux droits sociaux peuvent par exemple concerner l'énonciation d'un droit dans un pays. Dans le cadre de cette recherche, nous ferons surtout référence aux difficultés d'accès aux droits sociaux qui sont assimilables à des phénomènes de non-recours, soit aux difficultés d'accès aux prestations et services publics « existants ». On remarque d'autre part que le non-recours, au sens strict, concerne les populations qui n'ont au final pas accès aux aides, alors que les difficultés d'accès aux droits sociaux ou aux prestations et services publics, et telles que nous y référons, ont un sens plus large. Ces difficultés peuvent en effet concerner des populations qui n'ont pas accès aux aides, mais aussi des populations qui rencontrent des problèmes d'accès avant de finalement bénéficier des aides.

Plusieurs travaux, réalisés principalement par des sociologues, des politologues ou des spécialistes de l'économétrie, ont cherché à identifier les causes de ces phénomènes de non-recours²⁰. Ces études ont désigné comme sources de non-recours des comportements individuels

¹⁹ L'utilisation du terme non-recours est une traduction du terme anglais *non-take-up*. Précisons que le terme est plus fortement lié à la culture britannique, les travaux américains traitant pour leur part surtout de *rate of participation in welfare programs*. Dans un article paru en 1996, Antoine Math insistait sur la difficulté et l'ambiguïté à trouver une traduction satisfaisante au terme *non-take-up*. Il a ainsi et parfois été question de « taux de souscription », de « taux d'utilisation », de « taux de consommation des prestations », de « taux de participation », de « taux de pénétration » ou encore de « non-demande ». Cette dernière traduction, tout comme le « non-recours », mais dans une moindre mesure, tend toutefois à présupposer de la cause du phénomène, soit le fait qu'une personne éligible ne perçoive pas une prestation en raison d'une décision active ou consciente de ne pas la demander. On remarque par ailleurs qu'aux Pays-Bas, on traite de *niet gebruik* ou de *niet-gebruiker*, que l'on peut traduire par « non-utilisation », « non-emploi » ou « non-usage » (Antoine MATH. *Non-take-up, niet-gebruik* ou non-recours ? Comment traduire des termes de protection sociale. *Recherches et prévisions*, mars 1996, n° 43, pp. 19-22.). Ainsi, le terme non-recours est le plus communément utilisé en France, mais peut-être faudrait-il plutôt traiter de « non-accès » ?

²⁰ Voir à propos de toutes ces difficultés d'accès : Anthony Barnes ATKINSON. *The Take-up of Social Security Benefits* In ATKINSON, Anthony Barnes dir. *Poverty and Social Security Benefits*. London: Harvester Wheatsheaf, 1989, pp. 190-207 / Anne CORDEN. *Changing Perspectives on Benefit Take-Up*. London: HMSO, SPRU Papers, 1995. / Peter CRAIG. *Costs and Benefits: A Review of Research on Take-up of Income-related Benefits*. *Journal of Social Policy*, 1991, vol. 20, n° 4, pp. 537-565 / Janet CURRIE. *The Take-up of Social Benefits*. Institute for the Study of Labour (IZA) Discussion Paper, April 2004, n° 1103. Bonn: IZA, 2004. Disponible sur : <http://ftp.iza.org/dp1103.pdf>. / Mary DALY (with the assistance of the Editorial Group for the Report on Access to Social Rights (CS-ASR)), *op. cit.* / EXNOTA. *Exit From and Non-take-up of Public Services: A Comparative Analysis: France, Greece, Spain, Germany, Netherlands, Hungary*. Final Report. Contract n°: HPSE-CT-2002-50025, March 2006. Disponible sur : <http://www.exnota.org>. / OECD. Virginia HERNANZ, Franck MALHERBET,

tels que la crainte d'être stigmatisé²¹, ou les difficultés dues aux compétences individuelles ou à la culture. L'administration a aussi été mise en cause, notamment le manque ou la mauvaise diffusion d'informations à propos des prestations et services, la mauvaise gestion des aides, la complexité du système de protection sociale et des démarches à accomplir pour avoir recours, ou encore les erreurs administratives. Notons finalement que les difficultés d'accès aux aides étudiées ont surtout concerné les prestations sous condition de ressources ou les prestations ciblées vers des populations démunies²². Il semble en effet que les difficultés d'accès sont beaucoup plus importantes pour ce type de prestations que pour les prestations plus universelles.

Depuis quelques années, et peu importe ce que l'on considère comme étant la bonne répartition entre droits et devoirs sociaux, entre assurance et solidarité nationale, il apparaît comme de plus en plus important de développer des politiques publiques qui informent et permettent l'accès à ces droits sociaux matérialisés par des prestations et services, et spécialement pour les plus démunis. Certains parlent même de « droit à l'information » ou de « droit aux droits »²³. A partir de ces observations, la question qui se pose alors et selon nous est de comprendre pourquoi la thématique de l'accès aux droits sociaux a gagné en importance dans les dernières décennies, et en allant au-delà des explications générales sur le développement des droits sociaux.

Michele PELLIZZARI. Take-up of Welfare Benefits in OECD Countries: A Review of the Evidence. OECD Social, Employment and Migration Working Papers, March 2004, n° 17. Paris: OECD, 2004. Disponible sur : www.oecd.org/dataoecd/60/30/30901173.pdf. / Wim van OORSCHOT. *Realizing Rights: A Multi-level Approach to Non-Take-Up of Means-Tested Benefits*. Aldershot: Avebury, 1995 / Regina T. RIPHAHN. Rational Poverty and Poor Rationality: The Take-up of Social Assistance Benefits. Institute for the Study of Labour (IZA) Discussion Paper, March 2000, n° 124. Bonn: IZA, 2000. Disponible sur : http://www.iza.org/index_html?lang=en&mainframe=http%3A//www.iza.org/en/webcontent/publications/reprints/index_html%3Fp_year%3D2001&topSelect=publications&subSelect=reprints.

²¹ Voir à ce sujet : Erving GOFFMAN. *Stigmaté*. Paris : Les Editions de minuit, 1975, p. 15. / Robert MOFFITT. An Economic Model of Welfare Stigma. *American Economic Review*, 1983, vol. 73, n° 5, pp. 1023-1035.

²² La mise sous condition de ressources (de l'anglais *means-testing* ou *means-tested benefits*) est une technique ou un ensemble de techniques qui permettent de sélectionner les individus qui recevront une prestation ou un service en fonction de leurs ressources. Il s'agit généralement d'une condition de revenu, et même s'il est possible d'avoir une condition liée au capital. La mise sous condition de ressources est la technique qui est généralement utilisée pour distribuer des prestations aux plus pauvres. Selon le seuil de ressources fixé, une aide peut être sous condition de ressources et être cependant destinée à des populations qui ne sont pas nécessairement pauvres. On peut alors prendre en compte le montant de la prestation versée. Notons que les crédits d'impôts permettent aussi de distribuer des ressources en fonction des revenus. Voir : Antoine MATH. Cibler les prestations sociales et familiales en fonction des ressources : Eléments de comparaison européenne. *Revue de l'IREES*, juin 2003, n° 41, p. 9. / Paul SPICKER. Targeting, Residual Welfare and Related Concepts: Modes of Operation in Public Policy. *Public Administration*, 2005, vol. 83, n° 2, p. 345-365.

²³ Robert LAFORE. Le droit aux droits. *Informations sociales*, 2000, n° 81, pp. 80-87.

2. La construction d'une thématique et d'une politique publique

Après avoir clarifié la notion d'accès aux droits sociaux, il convient de préciser davantage notre objet de recherche en insistant sur l'émergence d'une thématique de l'accès dans les débats publics, puis sur la construction de politiques publiques d'accès aux droits sociaux. Dans les dernières décennies, la question de l'accès aux droits sociaux a en effet gagné en importance dans plusieurs pays d'Europe de l'Ouest ou de l'Organisation de Coopération et de Développement Economiques (OCDE). A partir du milieu des années 1960, des préoccupations allaient par exemple émerger à ce sujet aux Etats-Unis et au Royaume-Uni. Au début des années 1970, des questionnements similaires ont aussi vu le jour aux Pays-Bas, alors que l'on allait se soucier de l'accès aux prestations et services publics plutôt à partir des années 1980 et 1990 dans des pays comme l'Allemagne et la France. Autre exemple, en Espagne et en Grèce, cette problématique émerge seulement depuis quelques années²⁴.

a) Une préoccupation grandissante pour les difficultés d'accès aux droits sociaux²⁵

Le Royaume-Uni fait donc figure de précurseur parmi les pays où la question de l'accès aux droits sociaux est entrée dans les débats publics. A partir du milieu des années 1960, divers acteurs regroupés dans le *Welfare Right Movement* ont commencé à questionner les difficultés d'accès aux prestations sous condition de ressources qui gagnaient en importance dans le pays. Il s'agissait surtout d'affirmer que l'assistance sociale était un droit social, et qu'il fallait en ce sens tout faire pour s'assurer que les bénéficiaires éventuels puissent avoir accès à ce droit de la façon la plus efficace possible. Cette question de l'accès n'était certes pas nouvelle, des débats ayant eu lieu dès le XIX^e siècle avec le développement de *New Poor Laws*. Ce n'est cependant qu'à partir des années 1960 que le sujet allait véritablement s'imposer comme préoccupation « officielle » dans le pays. Au sein du *Welfare Right Movement*, on comptait des associations caritatives, des *thinks tanks* de même que des personnalités politiques. Le *Child Poverty Action Group* (CPAG) était certainement l'association la plus importante du mouvement, tout comme des membres de la *Fabian Society*, célèbre *think tank* travailliste. A la même époque, des travaux de recherche réalisés par les membres de ce mouvement allaient aussi chercher à analyser les difficultés d'accès aux prestations sous condition de ressources. On pense entre autres aux influentes recherches réalisées par Richard Titmuss ou Peter Townsend.

²⁴ EXNOTA. *Exit From and Non-take-up of Public Services: A Comparative Analysis: France, Greece, Spain, Germany, Netherlands, Hungary*. Final Report, *op. cit.*

²⁵ Nous présentons ici brièvement des éléments détaillés dans le chapitre 1 et le chapitre 2.

En parallèle, mais aussi sous l'influence du *Social Right Movement*, l'accès aux aides allait devenir une préoccupation officielle. Dès la fin des années 1950, des travaux de recherche allaient être commandés ou réalisés par les instances gouvernementales, et dans une forme d'anticipation des questionnements associatifs à venir. Il s'agissait de s'assurer que les principales prestations sous condition de ressources atteignent bien leur cible, de démontrer de leur efficacité. La création de nouvelles prestations sous condition de ressources dans les années 1970, dont le *Family Income Supplement* (FIS), allait également être l'occasion d'analyser les taux de recours. Des études sur le sujet sont encore aujourd'hui réalisées, et on remarque que des estimations officielles des taux de recours aux prestations existent depuis 1989.

Aux Pays-Bas, un processus comparable de mise à l'agenda de la thématique de l'accès allait avoir lieu à la fin des années 1960. Notamment au fait des travaux de recherche réalisés au Royaume-Uni, les pouvoirs publics ont commencé à cette époque à subventionner des travaux de recherche sur l'accès aux aides. Les premiers travaux de Wim van Oorschot ont par exemple été financés par le secteur public²⁶. Ce dernier allait agir comme un véritable entrepreneur politique, contribuant à médiatiser la question dans le pays, mais aussi comme passeur entre les recherches initiées au Royaume-Uni, aux Pays-Bas et en France. Dans un pays où les politiques sociales sont largement décentralisées, de nombreux travaux de recherche locaux sur l'accès aux prestations allaient aussi être réalisés. A partir de la fin des années 1980, l'objectif d'améliorer le recours aux prestations sociales a par ailleurs été mis au cœur de la stratégie de lutte contre la pauvreté du gouvernement.

En France, il faudra attendre les années 1980 pour que la thématique de l'accès aux droits sociaux émerge véritablement dans le débat public. Cette émergence allait principalement être portée par des associations caritatives qui ont mis la question au cœur de leurs actions, et par des acteurs administratifs. On pense principalement à l'action du collectif ALERTE, qui dès le milieu des années 1980 allait faire référence à l'accès aux droits sociaux comme une partie intégrante des droits de l'homme, de même qu'aux préoccupations émises par la Caisse Nationale des Allocations Familiales (CNAF) dans de nombreux rapports de recherche et publications. Les travaux réalisés par l'Observatoire National de la Pauvreté et de l'Exclusion Sociale (ONPES) illustrent aussi l'intérêt d'acteurs plus administratifs pour la question de l'accès. Forme de reconnaissance officielle de ces préoccupations, la loi de 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions affichait en premier lieu l'objectif d'accès aux droits sociaux²⁷.

²⁶ Wim van OORSCHOT, P. KOLKHUIS TANCKE. *Niet-gebruik van sociale Zekerheid : Feiten, theorieën en onderzoeksmethoden*. COSZ-series 1989, n° 16. The Hague: COSZ. (Le non-recours aux prestations de Sécurité sociale : Faits, théories et méthodes de recherche).

²⁷ FRANCE. *Loi n° 98-657 du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions*. Disponible sur : <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=LEGITEXT000005626296&dateTexte=20090716>.

b) Des politiques d'accès aux droits sociaux liées aux réformes de l'administration publique²⁸

L'émergence de la thématique de l'accès aux droits dans le domaine public allait être rapidement suivie, dans les pays étudiés, par la création de politiques publiques visant à faciliter l'accès aux droits. Ces dernières peuvent être décrites comme des politiques de réforme administrative dites de la qualité des services publics. Il s'agissait principalement d'accroître l'accessibilité des services publics en améliorant la diffusion des informations à propos des aides, ou en simplifiant les démarches et les formalités administratives.

Au Royaume-Uni, les politiques d'accès aux droits sociaux ont pris place dans le cadre d'importantes réformes de l'administration publique entreprises dès la fin des années 1970. Le programme *Next Steps*, lancé en 1988, consistait en la création d'agences exécutives autonomes liées de façon contractuelle aux ministères, qui devaient être structurées de façon à réaliser un objectif prioritaire, favoriser le rapport « qualité-prix » des services rendus. Les *Citizen's Charters*, initiées en 1991 par le gouvernement de John Major, devaient également améliorer les services rendus aux usagers, principalement en facilitant l'accès. Sous le gouvernement de Tony Blair, la mise en place de *one-stop-shops*, structures servant à regrouper en un même lieu les informations et les démarches sur les aides sociales, concrétisait également une volonté d'offrir un meilleur accès aux aides.

En France, des réformes « de la qualité » ont aussi cherché à faciliter l'accès aux prestations. Tout comme au Royaume-Uni, des expériences de chartes de services publics, dont l'expression la plus aboutie est la *Charte Marianne* (2005), ont été lancées à partir de 1992. Il s'agissait alors de promouvoir par des engagements précis la qualité, l'accès, la simplification, ou la transparence. Des expériences de « plates-formes » de services ont été développées à partir de 1993 pour mieux informer les publics sur les prestations et services disponibles. D'ambitieux programmes de simplification des procédures et du langage administratifs ont aussi été entrepris dans les années 1980. Il s'agissait de simplifier ou de supprimer des formulaires ou des procédures, d'harmoniser les démarches ou encore de simplifier le langage utilisé pour favoriser l'accès aux aides. Dernier exemple, la politique d'accès aux droits allait également se traduire par des démarches de contractualisation des relations entre les administrations et l'Etat. Avec la signature de Conventions d'Objectifs et de Gestion (COG), la CNAF entendait en effet répondre à des objectifs d'accès aux prestations et aux services.

Aux Pays-Bas, des politiques d'accès aux droits ont également vu le jour dans le cadre de réforme des administrations publiques. Ces réformes, contrairement aux cas anglais et français, ont cependant été plus incrémentales et discrètes. Elles ont en fait surtout été adoptées au niveau

²⁸ Nous présentons ici brièvement des éléments détaillés dans le chapitre 3 et le chapitre 4.

municipal, de nombreux programmes locaux ayant visé à faciliter l'accès aux aides en améliorant l'accueil ou la diffusion d'informations sur les aides. On remarque par ailleurs qu'une partie des réformes administratives ont été axées sur la coproduction de services, ou sur des initiatives visant à obtenir les impressions et les propositions des citoyens sur les services rendus. Ces démarches ont alors mis en lumière plusieurs difficultés d'accès et donné lieu à certaines améliorations.

Dans ces pays, à la fin des années 1980, la politique d'accès aux droits s'est donc principalement « concrétisée » dans des réformes de la qualité au sein des administrations sociales en charge des prestations sous condition de ressources ou destinées aux plus démunis. Dans le cadre de ces réformes de la qualité, les politiques d'accès aux droits se sont aussi traduites par l'utilisation, à partir du milieu des années 1990, d'instruments associés aux Technologies de la Communication et de l'Information (TIC). Avec ces instruments, il s'agissait par exemple de simplifier les démarches des usagers, de mieux les informer, de rendre plus facile le travail des agents, de dématérialiser les procédures, de faciliter la détection des droits manquants, de favoriser le « couplage » des prestations ou l'attribution d'avantages tarifaires pour certaines populations.

En France, les programmes d'essor de l'administration électronique adoptés à partir du milieu des années 1990 ont dans un premier temps visé à améliorer l'accès aux prestations et aux services en diffusant une meilleure information sur les aides. Dans une seconde période, la nécessité de croiser les données administratives à l'aide des TIC, et de façon à développer les *téléprocédures*, a plutôt été mise de l'avant. Des instruments spécifiques de l'*e-administration*, dont la création d'un Répertoire National des Bénéficiaires (RNB) par la CNAF, ont ainsi en partie cherché à améliorer les services rendus aux usagers en facilitant l'accès aux aides.

Au Royaume-Uni, l'utilisation d'instruments de gestion dont le développement a été rendu possible grâce aux TIC, a aussi servi une volonté de faciliter l'accès aux informations, aux procédures administratives et aux prestations. On pense entre autres à la création d'un portail unique d'accès aux informations et aux procédures administratives nommé *Directgov* (2000)²⁹, ou au croisement des données administratives réalisé notamment avec le programme *Government Gateway* (2001).

A partir du milieu des années 1990 aux Pays-Bas, pour répondre entre autres à une volonté de faciliter l'accès aux services publics, divers instruments liés aux TIC ont aussi vu le jour. On insiste sur la mise en place, en 1995, d'un système national de croisement des données administratives (*Routerings Instituut (inter) Nationale Informatiestromen*, RINIS), sur la création d'une *Charte du citoyen électronique* (2005) ou encore sur les instruments d'intégration des

²⁹ *UK Online*, créé en 2000, est devenu en 2004 *Directgov*.

données administratives développés par des municipalités comme la ville d'Amsterdam (2000-2001). Avec ces instruments, on remarque une volonté propre aux pouvoirs publics de ce pays de mettre en œuvre une recherche « proactive » des droits des individus les plus démunis aux prestations sociales

3. Un questionnement général sur l'émergence et la construction d'une politique d'accès aux droits

C'est la construction de la problématique et de politiques d'accès aux droits sociaux dans le débat public qui a tout d'abord suscité notre intérêt. La question principale qui se posait était la suivante : pourquoi cette thématique est-elle devenue centrale dans le champ des politiques sociales, et plus particulièrement dans le secteur des politiques de solidarité depuis les trente dernières années ? L'intérêt que nous portons à la question de l'accès aux droits sociaux relève donc d'une volonté de comprendre comment cette problématique est arrivée sur l'agenda. Il s'agit plus précisément d'étudier les processus par lesquels la thématique de l'accès aux droits sociaux a émergé dans le débat public, puis pourquoi et comment elle a été matérialisée dans des politiques publiques visant à faciliter l'accès aux droits.

Selon les termes de Philippe Garraud :

« Dans son acception la plus simple, la notion de « mise à l'agenda » ou, pour reprendre le vocable anglo-saxon, de *agenda-setting* désigne l'étude et la mise en évidence de l'ensemble des processus qui conduisent des faits sociaux à acquérir un statut de « problème public » ne relevant plus de la fatalité (naturelle ou sociale) ou de la sphère privée, et faisant l'objet de débats et de controverses médiatiques ou politiques. Le plus souvent, la mise à l'agenda appelle et justifie une intervention publique légitime sous la forme d'une décision des autorités publiques, quelles qu'en soient la forme (gouvernementale, législative, administrative) et la modalité (mesures d'urgence, plan d'action à plus long terme, loi, décision administrative ou financière, désignation d'une commission, etc.) »³⁰.

Il ne faut pas réduire la notion d'*agenda-building* ou d'*agenda-setting* à une simple inscription à l'ordre du jour de problèmes à traiter³¹. Il s'agit bien de comprendre comment une question est définie en tant que problème d'action publique, par quels acteurs, comment est cadré l'objet, ce qui conditionnera les débats, les modes de traitement, l'intervention proposée. Un problème public n'apparaît en ce sens jamais comme tel, mais est toujours le fruit d'un construit

³⁰ Phillippe GARRAUD. « Agenda/Emergence » In BOUSSAGUET, Laurie, JACQUOT, Sophie, RAVINET, Pauline dir. *Dictionnaire des politiques publiques*. 2^e éd. Paris : Presses de la fondation nationale des sciences politiques, p. 52.

³¹ Voir à ce sujet : Roger W. COBB, David A. ROCHEFORT. *The Politics of Problems Definition: Shaping the Policy Agenda*. Lawrence, Kansas: University Press of Texas, 1994. / Philippe GARRAUD. Politiques nationales et élaboration de l'agenda. *L'année sociologique*, 1990, vol. 40, pp. 17- 41. / Charles O. JONES. *An Introduction to the Study of Public Policy*. 2nded. North Scituate: Duxbury Press, 1977, pp. 25-47. / John W. KINGDON. *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. 2nded. London: Longman, 2003.

social. L'étude englobe donc un processus de *framing*³², de construction cognitive d'une politique publique. En d'autres termes, il s'agit de répondre à la question de savoir pourquoi et surtout comment, dans une situation socio-économique donnée, une politique d'accès aux droits sociaux a été élaborée³³.

II. Les apports analytiques d'une étude sur la construction de la question de l'accès aux droits

A partir de cet intérêt initial pour le processus de construction de politiques d'accès aux droits sociaux, notre recherche contribue à la compréhension de transformations plus globales qui ont fait l'objet de travaux en science politique. Avec cette section, il s'agit de préciser en quoi nous participons à ces travaux, mais aussi d'insister sur les apports originaux de cette recherche. Notre étude interroge un premier champ de recherche, soit les transformations des Etats-providence, mais contribue aussi à la compréhension des réformes de l'administration publique entamées à la même période. Notre objet de recherche permet de faire le lien entre ces deux champs d'études qui sont rarement étudiés de pair, et d'expliquer des transformations globales de l'action publique.

1. Mieux comprendre les évolutions des Etats-providence

Pour tenter d'expliquer cette construction de la problématique et de politiques d'accès aux droits sociaux, une stratégie initiale s'est imposée. Les transformations plus globales et à la même période des Etats-providence, largement étudiées par tout un champ de la littérature en science politique, permettent de fournir un premier niveau d'explication à notre questionnement. La thématique de l'accès aux droits sociaux a tout d'abord émergé dans le débat public parce que divers acteurs du milieu associatif, administratif, politique ou de la recherche, ont craint que face au ciblage grandissant de la protection sociale, développé surtout à partir des années 1970, les publics les plus vulnérables rencontrent d'importantes difficultés pour accéder aux prestations qui

³² Voir à ce sujet : Robert M. ENTMAN. Framing: Toward Clarification of a Fractured Paradigm. *Journal of Communication*, 1993, vol. 43, n° 3, pp. 51-58. / Erving GOFFMAN. *Les cadres de l'expérience*. Paris : Les Editions de minuit, 1991. / Yves SUREL. The Role of Cognitive and Normative Frames in Policy-making. *Journal of European Public Policy*, 2002, vol. 7, n° 4, pp. 495-512. / Jeon YONGJOO, Donald P. HAIDER-MARKEL. Tracing Issue Definition and Policy Change: An Analysis of Disability Issue Images and Policy Response. *Policy Studies Journal*, 2001, vol. 29, n° 2, pp. 215-231. / Pan ZHONGDANG, Gerald M. KOSICKI. Framing Analysis: An Approach to New Discourse. *Political Communication*, 1993, vol. 10, n° 1, pp. 55-75.

³³ Bruno JOBERT, Pierre MULLER. *L'Etat en action : politiques publiques et corporatismes*. France : PUF, 1987, p. 52.

leur étaient destinées³⁴. Dans cette section, il s'agira d'identifier ces transformations et de comprendre comment elles ont été étudiées par les spécialistes.

a) L'expansion des Etats-providence

Suite à la Deuxième Guerre mondiale, la plupart des Etats-providence européens ont traversé une période d'expansion que l'on peut qualifier d'âge d'or de la protection sociale. Après une période d'émergence qui avait commencé à la fin du XIX^e siècle, ces Etats-providence ont en effet étendu la protection sociale à la majorité des salariés et de leurs ayants droit. Le niveau des aides a également été augmenté, et des catégories qui n'avaient pas travaillé ont été couvertes.

Plusieurs auteurs ont dans un premier temps voulu comprendre le développement de ces Etats-providence ou expliquer pourquoi et comment des systèmes de protection sociale ont vu le jour et ont été perfectionnés jusqu'à atteindre une part considérable des dépenses de l'Etat. Pour certains spécialistes des sciences sociales, l'Etat-providence est une adaptation aux besoins des économies industrielles ou capitalistes³⁵. Il s'agit d'explication en termes de « logique d'industrialisation ». Le développement des politiques sociales s'explique alors par le fait qu'elles sont nécessaires aussi bien au maintien de la production qu'à la stabilité du corps social. Cette approche relève de l'hypothèse suivante : la croissance économique permet l'expansion des politiques sociales qui servent à satisfaire aux besoins créés par les changements, notamment démographiques, qui accompagnent l'industrialisation. Dans ce contexte, les appartenances idéologiques ou partisans contribuent fort peu à expliquer l'expansion des Etats-providence³⁶. En s'intéressant aux évolutions de la protection sociale en Allemagne sous Bismarck, Werner

³⁴ Les travaux font souvent référence à un ciblage accru des aides pour rationner les dépenses : certaines aides sont davantage ciblées vers ceux qui en ont réellement besoin et d'autres sont créées également pour ceux qui en ont réellement besoin. Pour être davantage précis, il faudrait parler, au sujet d'un processus basé sur une restriction des critères d'accès et sur la création d'aides appliquant d'importants critères de sélection, d'un accroissement de la sélectivité. Cette augmentation de la sélectivité passe par diverses techniques comme la mise sous condition de ressources, la limitation des critères d'accès, mais aussi par la limitation des montants ou de la durée de versement des prestations, ou par l'activation des aides. En d'autres termes, il s'agit de cibler davantage, principalement par un processus de sélection accru de ceux qui en ont davantage besoin, et ce à l'aide de diverses techniques comme la mise sous condition de ressources ou la restriction des critères d'accès. Pour des raisons pratiques, nous utiliserons surtout le terme ciblage, qui sous-entend ici un processus de sélection des populations pour distribuer les aides vers ceux qui en ont davantage besoin. Il faut également spécifier qu'il ne s'agit pas d'évaluer ou de chiffrer la part totale des changements. Il serait en effet trop complexe de comparer dans différents Etats-providence la part exacte dans les dépenses de sécurité sociale liée aux différentes techniques qui permettent d'accroître le ciblage ou la sélectivité. Il est plutôt question de s'intéresser aux politiques qui traduisent cette volonté affichée de ciblage comme les restrictions imposées pour accéder à certaines aides ou la création de nouvelles aides sélectives. Voir : Antoine MATH. Cibler les prestations sociales. / Paul SPICKER, *op. cit.*

³⁵ Walter KORPI. Un Etat-providence contesté et fragmenté : Le développement de la citoyenneté sociale en France. Comparaisons avec la Belgique, l'Allemagne, l'Italie et la Suède. *Revue française de science politique*, août 1995, vol. 45, n° 4, p. 633.

³⁶ Walter KORPI. Power, Politics, and State Autonomy in the Development of Social Citizenship: Social Right During Sickness in Eighteen OECD Countries since 1930*. *American Sociological Review*, June 1989, vol. 54, n° 3, p. 311.

Aberlshausen affirmait par exemple que l'importance du chômage dans ce pays avait débordé les capacités d'action des institutions sociales traditionnelles, de la cellule familiale et de la communauté d'origine, et entravée la mobilité de la main-d'œuvre et la création d'un marché du travail homogène. Dès lors et selon lui :

« les prestations sociales et les transferts garantis par l'Etat n'étaient plus à mettre en relation avec le risque de détresse individuel et ne constituaient plus des « primes de risque destinées à l'élimination des sursauts révolutionnaires du corps social » [...] ; elles devenaient les conditions sine qua non de la mobilité, de l'efficacité, de la sécurité, en un mot du fonctionnement d'une économie industrielle moderne »³⁷.

D'autres spécialistes soutiennent en revanche que le développement des Etats-providence est la résultante d'actions menées par les hauts-fonctionnaires de l'Etat pour servir leurs propres intérêts. En ce sens, ces auteurs considèrent aussi que la politique partisane n'est pas un facteur de premier ordre pour expliquer le développement des Etats-providence. Cette expansion de l'Etat-providence, selon les termes d'analyses que l'on peut qualifier de néo-marxistes, serait plutôt la conséquence de stratégies d'acteurs au pouvoir, de la classe dominante pour stabiliser, conserver et légitimer leur position³⁸. Des travaux que l'on peut classer dans cette catégorie ont toutefois reconnu qu'il était possible que les sphères dirigeantes accordent certains « bénéfices » sociaux lorsque des demandes étaient exprimées par les citoyens à l'occasion de manifestations, d'émeutes ou de grèves, et en dehors des circuits représentatifs traditionnels³⁹. D'autres ont insisté plus récemment sur l'idée que le rôle des élites dirigeantes dans l'expansion des politiques sociales était une variable d'analyse à part entière qui ne pouvait pas être réduite à la représentation d'intérêts de la société civile⁴⁰. Des études relevant de la théorie des choix rationnels ont en ce sens voulu démontrer que ces élites cherchaient avant tout à maximiser leurs ressources, soit leur budget et le personnel de leur organisation bureaucratique, ce qui expliquait en partie les décisions prises au niveau social⁴¹.

L'approche axée sur la distribution des ressources du pouvoir (*power resources*) considère pour sa part que le développement de la citoyenneté sociale est le résultat de conflits liés à la distribution des ressources qui opposent diverses catégories et groupes d'intérêts. Dans les démocraties capitalistes, les ressources économiques et les ressources politiques ne sont en

³⁷ Werner ABELSHAUSER. Erhard ou Bismarck ? L'orientation de la politique sociale allemande à la lumière de la réforme de l'assurance sociale des années 1950. *Revue française de science politique*, août 1995, vol. 45, n° 4, p. 619.

³⁸ Walter KORPI. *Power, Politics, and State Autonomy*, p. 311.

³⁹ Voir à ce sujet : Frances Fox PIVEN, Richard A. CLOWARD. *Regulating the Poor: The Functions of Public Welfare*. Second vintage edition. New York: Vintage Books, Random House, 1993.

⁴⁰ Voir par exemple : Peter B. EVANS, Dietrich RUESCHEMEYER, Theda SKOCPOL. *Bringing the State Back In*. Cambridge: Cambridge University Press, 1985. / Dietrich RUESCHEMEYER, Theda SKOCPOL. *State, Social Knowledge, and the Origins of Modern Social Policies*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 1996.

⁴¹ Voir par exemple : Anthony DOWNS. *An Economic Theory of Democracy*. New York: Harper and Brothers, 1957.

effet pas distribuées de la même manière. Des citoyens qui n'ont que peu de ressources au niveau économique peuvent par exemple tenter d'utiliser leurs ressources politiques, exprimées par la politique partisane, afin d'obtenir davantage de ressources économiques. Selon les termes d'une analyse relevant des « choix rationnels », ces groupes désavantagés sur le plan économique essaient d'utiliser leur avantage relatif en termes de poids politique pour influencer sur les conditions et les résultats de la distribution de marché⁴². Des groupes favorisés sur le plan « numérique » ou en terme de poids et de représentativité politique, mais qui ont de faibles ressources économiques, peuvent utiliser leur position politique favorable pour influencer sur la distribution des ressources économiques. Leur influence sera alors souvent combattue par les acteurs qui sont favorisés par le marché, ce qui donne lieu à une tension qui est au cœur du développement des Etats-providence⁴³. On remarque que les acteurs qui utilisent leur pouvoir pour obtenir des avantages en termes de ressources économiques ne font pas nécessairement partie des classes ouvrières, des partis représentant les intérêts des agriculteurs, des catholiques ou défendant un certain conservatisme social ayant aussi influé sur ces politiques⁴⁴. Les travaux de Gøsta Esping-Andersen ont par exemple démontré que le développement des droits sociaux ou des politiques sociales résulte principalement d'un processus d'alliances décisives entre groupes (les ouvriers, les agriculteurs et les employés)⁴⁵.

A partir de l'analyse de ce processus d'alliances, Gøsta Esping-Andersen a proposé une typologie des Etats-providence qui fait encore aujourd'hui, et malgré certaines critiques⁴⁶, figure de référence dans l'analyse des politiques sociales. Les différents régimes de référence peuvent selon lui être distingués selon le niveau de dé-commodification ou d'indépendance par rapport au marché qu'ils procurent : “*De-commodification occurs when a service is rendered as a matter of right, and when a person can maintain a livelihood without reliance on the market*”⁴⁷. On différencie également les systèmes de protection sociale en fonction de la façon dont ils affectent

⁴² Walter KORPI. Un Etat-providence contesté et fragmenté : Le développement de la citoyenneté sociale en France. Comparaisons avec la Belgique, l'Allemagne, l'Italie et la Suède. *Revue française de science politique*, août 1995, vol. 45, n° 4, p. 634.

⁴³ Voir par exemple : Walter KORPI. *The Working Class in Welfare Capitalism*. London: Routledge, 1978. / Walter KORPI. Power Resources Approach vs Action and Conflict: On Causal and Intentional Explanation in the Study of Power. *Sociological Theory*, autumn 1985, vol. 3, n° 2, pp. 31-45. / Karl POLANYI. La grande transformation : Aux origines politiques et économiques de notre temps. Paris: Gallimard, 1983.

⁴⁴ Walter KORPI. Power, Politics, and State Autonomy, p. 313.

⁴⁵ Gøsta ESPING-ANDERSEN. *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge: Polity Press, 1990.

⁴⁶ Ces critiques ont principalement porté sur la nécessité d'introduire une dimension de genre dans la classification, mais aussi sur le nombre de régimes, des auteurs comme Maurizio Ferrera ayant par exemple proposé d'introduire un régime “du Sud” ou “méditerranéen”. (Jane LEWIS. Gender and the Development of Welfare Regimes. *Journal of European Social Policy*, 1992, vol. 2, n° 3, pp. 159-173. / Maurizio FERRERA. The Southern Model of Welfare in Europe. *Journal of European Social Policy*, 1996, vol. 6, n° 1, pp. 17-37.).

⁴⁷ Gøsta ESPING-ANDERSEN. *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, p. 22.

les stratifications sociales, et en lien avec le rôle de l'Etat pour assurer cette protection sociale à côté de la famille, du marché et des associations caritatives⁴⁸.

Il identifie ainsi le régime libéral, les Etats-providence libéraux comme le Canada, les Etats-Unis ou le Royaume-Uni étant caractérisés par leur faible degré de dé-commodification. Il s'agit de favoriser le marché par une intervention minimale de l'Etat. Les prestations sous condition de ressources ciblées vers les plus pauvres y jouent un rôle important, alors que les aides universelles ou de type assurantielle demeurent modestes. La majeure partie de la population dépend ainsi du marché alors que les plus pauvres reçoivent une aide minimale⁴⁹. On retrouve dans ces systèmes des aides destinées aux plus pauvres, sous condition de ressources, financées par les impôts et gérées par l'Etat centralisé⁵⁰.

Dans les régimes corporatistes comme l'Allemagne, la Belgique ou la France, la protection sociale vise à protéger les statuts professionnels. Les travailleurs et leurs ayants droit sont assurés contre les risques en fonction de leur appartenance professionnelle, par des prestations assurantielles. Des aides universelles viennent normalement compléter ce dispositif. Les prestations sous condition de ressources ne sont en principe pas très importantes. Afin de conserver une répartition traditionnelle des rôles, et en raison d'une forte influence de l'Eglise, ces Etats-providence ne favorisent par ailleurs pas le travail des femmes⁵¹. Les aides sont donc distribuées en fonction de la position occupée sur le marché de l'emploi, elles sont contributives et proportionnelles, financées par les cotisations sociales et gérées par les partenaires sociaux⁵².

Les Etats-providence socio-démocrates comme le Danemark, la Finlande, la Norvège ou la Suède sont pour leur part caractérisés par le niveau important de dé-commodification qu'ils assurent, principalement par la distribution d'aides de nature universelle. La distribution vise à assurer une certaine égalité, en fonction de standards assez élevés pour toute la population, et non pas à assurer une « égalité des besoins minimaux »⁵³. Les aides universelles sont souvent complétées, pour les plus aisés, par des assurances privées et par des aides fournies par les employeurs, ce qui favorise toutefois un certain dualisme. L'indépendance des individus est aussi favorisée par des politiques qui encouragent le libre choix des femmes. Les aides sont donc distribuées en fonction de la citoyenneté ou de la résidence, elles sont forfaitaires (leur montant

⁴⁸ François-Xavier MERRIEN. Etats-providence en devenir. Une relecture critique des recherches récentes. *Revue de sociologie française*, 2002, vol. 43, n° 2, p. 213.

⁴⁹ Gøsta ESPING-ANDERSEN. *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, p. 26.

⁵⁰ Bruno PALIER. *Gouverner la sécurité sociale : Les réformes du système français de protection sociale depuis 1945*. Paris : PUF, 2005, p. 27.

⁵¹ Gøsta ESPING-ANDERSEN. *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, p. 27.

⁵² Bruno PALIER. *Gouverner la sécurité sociale*, p. 27.

⁵³ Gøsta ESPING-ANDERSEN. *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, p. 27.

est fixé *a priori* et est le même pour tous), et les services sociaux gratuits jouent un rôle important. La gestion est centralisée et financée par les impôts⁵⁴.

b) La crise des Etats-providence

Expliquer la crise

A partir de la fin des années 1970, à un moment qu'il est difficile de situer précisément et qui varie selon les pays, l'expansion des dépenses sociales a été perçue comme problématique. Une crise économique que l'on peut lier à divers facteurs internes et externes, associée à des perspectives de croissance importante des dépenses, a en effet multiplié la demande d'intervention sociale à un moment où il apparaissait plus difficile d'augmenter le prélèvement fiscal de l'Etat⁵⁵.

Parmi les explications fréquemment proposées pour comprendre la crise budgétaire des Etats-providence, des phénomènes liés à la globalisation sont souvent avancés. Il faut tout d'abord préciser le sens donné au terme « globalisation ». Selon Vincente Navarro, il est possible de traiter de la globalisation du commerce, une explication souvent retenue pour expliquer la nécessité de réduire les salaires, et surtout dans le champ de la production manufacturée. Le terme réfère aussi à la globalisation des investissements, ou à la globalisation des marchés financiers liée à la fin du système de Bretton Woods (1944-1971) et à la spéculation⁵⁶. Le plus souvent, la globalisation des marchés financiers est utilisée pour expliquer les pressions financières qui pèsent sur les Etats-providence, les Etats devenant très vulnérables face aux mouvements de capitaux à court terme. Il ne serait ainsi plus possible de mettre en œuvre des politiques économiques keynésiennes expansionnistes, qui pèsent sur les déficits budgétaires et qui présentent un risque inflationniste, sans courir le risque rapide d'une sanction par les marchés internationaux. Comme l'explique François-Xavier Merrien :

« L'extrême mobilité des capitaux à court terme compromet la possibilité de mener des politiques négativement appréciées par les investisseurs, telles une politique budgétaire laxiste, une augmentation de la pression fiscale ou des charges sociales ou encore des politiques sociales généreuses »⁵⁷.

⁵⁴ Bruno PALIER. *Gouverner la sécurité sociale*, p. 27.

⁵⁵ Bruno JOBERT. Les politiques sociales et sanitaires In GRAWITZ, Madeleine, LECA, Jean dir. *Traité de science politique : 4 Les politiques publiques*. Paris : PUF, 1985, p. 333.

⁵⁶ Vincente NAVARRO. Neoliberalism, "Globalization", Unemployment, Inequalities, and the Welfare State In NAVARRO, Vincente ed. *The Political Economy of Social Inequalities: Consequences for Health and Quality of Life*. Amityville, NY: Baywood Publishing Company Inc., 2000, pp. 83-94.

⁵⁷ François-Xavier MERRIEN. Etats-providence en devenir. Une relecture critique des recherches récentes. *Revue de sociologie française*, 2002, vol. 43, n° 2, p. 221.

La globalisation du commerce produirait par ailleurs une concurrence internationale qui pousserait les salaires des travailleurs les moins qualifiés vers le bas, des pays pouvant produire et exporter à moindre coût les produits manufacturés à faible intensité en travail. Cette baisse des salaires aurait plusieurs conséquences, dont celle de faire diminuer les cotisations sociales. Les firmes, pour maintenir ou augmenter leurs profits, chercheraient par ailleurs à limiter les coûts fiscaux et sociaux du travail, à implanter leurs activités dans les pays où ces coûts sont les plus faibles. Pour retenir les entreprises, les pays devraient adopter des politiques monétaires et fiscales restrictives, ce qui implique un contrôle des coûts de la protection sociale. Pour d'autres, le contexte international aurait surtout tendance à redéfinir les coalitions d'acteurs nationaux. Les salariés et les patrons des secteurs économiques très sensibles à la concurrence internationale auraient ainsi de nouveaux intérêts communs les opposant aux secteurs protégés⁵⁸.

Les explications liées à la globalisation sont cependant parfois contestées, et elles ne sont certainement pas les seules pour comprendre les pressions auxquelles font face plusieurs Etats-providence. Les arguments selon lesquels ces éléments externes causeraient des pressions internes sont en effet difficilement vérifiables. Il est ardu de démontrer que sans la globalisation, les Etats-providence connaîtraient moins de difficultés financières⁵⁹. La concurrence entre pays affecterait par exemple surtout le secteur manufacturé, et moins le reste de l'économie. Les effets de cette globalisation dépendraient aussi largement des institutions nationales et des interventions politiques⁶⁰. La globalisation serait souvent utilisée pour justifier et légitimer de réforme dépendant surtout de facteurs internes et d'idéologies politiques⁶¹. Les difficultés s'expliquent en tous les cas aussi et en grande partie par des facteurs internes. Les tensions budgétaires qui affectent les systèmes de protection sociale seraient, selon toute vraisemblance, liées à l'importance prise par l'industrie des services, à la maturation des Etats-providence, au vieillissement de la population et aux changements des structures familiales, la globalisation ne pouvant être liée qu'au premier facteur.

Parmi ces facteurs internes, il est généralement admis que l'évolution d'un marché du travail basé sur la production manufacturée vers un marché basé sur l'industrie des services a affecté les performances économiques. Le prix des services a eu tendance à augmenter par rapport au prix des produits manufacturés en raison des difficultés à accroître la productivité dans le domaine des services. Si la demande en service demeure la même ou augmente malgré des prix

⁵⁸ François-Xavier MERRIEN, *op. cit.*, pp. 222-223.

⁵⁹ Paul PIERSON. Post-Industrial Pressures on the Mature Welfare States In PIERSON, Paul ed. *The New Politics of the Welfare State*. Oxford: Oxford University Press, 2001, p. 82.

⁶⁰ Walter KORPI. Welfare-State Regress in Western Europe: Politics, Institutions, Globalization and Europeanization. *Annual Review of Sociology* 2003, vol. 29, p. 603.

⁶¹ Bruno PALIER, Robert SYKES. Challenges and Change: Issues and Perspectives in the Analysis of Globalization and the European Welfare States In SYKES, Robert, PALIER, Bruno, PRIOR, Pauline M. ed. *Globalization and European Welfare States: Challenges and Change*. Basingstoke: Palgrave, 2001, pp. 6-8.

qui ne peuvent pas vraiment diminuer, on se retrouve avec plus de travailleurs dans le domaine des services que dans l'emploi manufacturé, où l'on peut augmenter plus facilement la productivité. Puisque plus de travailleurs sont engagés dans une industrie où la productivité est limitée, alors que l'industrie manufacturée a besoin de moins de travailleurs en raison de sa forte productivité, il y aurait une diminution globale de la productivité et, toutes choses étant égales par ailleurs, une diminution de la croissance économique⁶². Cette croissance économique restreinte ne permettrait pas d'augmenter les salaires et les revenus dont se « nourrit » l'Etat-providence. Une croissance plus faible crée également du chômage (moins de demande). Les emplois dans l'industrie des services sont par ailleurs souvent mal payés lorsqu'ils sont privés, et bien payés lorsqu'ils sont publics, créant ainsi des pressions budgétaires artificielles. On remarque que dans un contexte de compétitivité internationale accrue, l'effort de prélèvement repose en large partie sur les salariés : les hauts revenus sont généralement peu taxés et l'on a tendance à imposer peu de charges aux entreprises privées afin de ne pas nuire à leur compétitivité⁶³.

Cette évolution affecte différemment les modèles d'Etat-providence. Dans les Etats corporatistes, il y a par exemple peu d'emplois de service dans le domaine public et les charges qui pèsent sur le travail et les salaires sont censées restreindre le développement de l'industrie « privée » des services, ce qui créerait du chômage. Dans un cercle vicieux, la demande pour les bénéfices sociaux augmente alors qu'il est difficile de les financer par une hausse des contributions ou des impôts. Dans les pays dits libéraux, où tout est fait pour faciliter le développement de l'industrie des services, il y a cependant plus de problèmes de pauvreté et de bas salaires. Dans les pays sociaux-démocrates, où l'on a augmenté les emplois publics dans le domaine des services, les coûts budgétaires de cette stratégie commencent à poser problème⁶⁴.

L'arrivée à maturité des Etats-providence est un autre facteur qui peut expliquer la crise. Après une période d'expansion, la progression des dépenses a en général ralenti, mais elle ne s'est pas arrêtée. Les dépenses ont maintenu une forte pression fiscale et elles ont limité les initiatives budgétaires dans le champ des politiques sociales. On remarque que les déficits accumulés entre autres pour financer ces programmes sociaux pèsent toujours sur les budgets des Etats qui doivent rembourser leurs dettes. Le traité de Maastricht (1992), avec lequel les Etats se sont engagés à maintenir leurs déficits en dessous d'un certain niveau⁶⁵, contraint également les

⁶² Vincente NAVARRO. The Political Economy of the Welfare State in Developed Capitalist Countries In NAVARRO, Vincente ed. *The Political Economy of Social Inequalities. Consequences for Health and Quality of Life*. Amityville, NY: Baywood Publishing Company Inc., 2000, pp. 131-136.

⁶³ Philippe WARIN. *L'accès aux droits sociaux*. Grenoble : Presses universitaires de Grenoble, 2006, p. 59.

⁶⁴ Paul PIERSON. Post-Industrial Pressures, p. 87.

⁶⁵ Selon l'accord de Maastricht qui est entré en vigueur en novembre 1993, le montant du déficit budgétaire des administrations publiques ne doit pas excéder 3 % du Produit Intérieur Brut (PIB), alors que la dette publique ne doit pas dépasser 60 % du PIB, ou doit se rapprocher de ce seuil. UNION EUROPEENNE. *Traité sur l'Union européenne*. Journal officiel n° C 191, 29/07/1992. Disponible sur : <http://eur-lex.europa.eu/fr/treaties/dat/11992M/htm/11992M.html>.

dépenses. Selon Paul Pierson, la pression fiscale aurait toutefois été présente sans ce traité. La libéralisation des marchés financiers, une variable associée à la globalisation, a contribué à faire diminuer les taux d'intérêts et à augmenter la capacité d'emprunt des Etats membres qui doivent maintenant rembourser les intérêts de leurs lourds emprunts. Le coût de l'expansion, de même que les contraintes budgétaires laissent ainsi peu de liberté aux Etats-providence⁶⁶.

Une autre variable qui a fait augmenter les dépenses sociales est liée aux changements démographiques, ou plutôt aux interactions entre ces évolutions et la maturation mentionnée des programmes sociaux. La population des pays de l'OCDE vieillit en raison de faibles taux de natalité et d'une hausse de l'espérance de vie. Les programmes de retraite par répartition des *baby-boomers* représentent ainsi un coût particulièrement élevé pour les générations suivantes. Le vieillissement de la population est également lié à une hausse des dépenses de santé, et à une hausse des demandes concernant le développement des services d'aide à la personne, de maisons de retraite et de services sociaux divers destinés à ces populations⁶⁷.

Les évolutions des structures familiales sont une pression financière supplémentaire pour les Etats-providence. Les femmes sont largement entrées sur le marché du travail, la natalité a diminué, le nombre de divorces et de naissances hors mariage a augmenté, et de plus en plus d'individus vivent seuls ou seuls avec des enfants (familles monoparentales). Ces transformations ont affecté davantage les Etats-providence de type corporatiste dans la mesure où la protection est souvent donnée à l'homme qui travaille pour son foyer, alors que les femmes prennent traditionnellement en charge les tâches non salariées en s'occupant par exemple des enfants et des personnes âgées. L'augmentation du travail salarié féminin a d'un côté fait augmenter les ressources de l'Etat car ces femmes ont payé des charges et des impôts. Les femmes ont par contre eu plus souvent besoin des aides sociales. Elles ont ainsi réclamé des services de garde pour leurs enfants, et elles ne peuvent plus assumer seules la responsabilité des personnes âgées. Les demandes de congé de maternité (voire de paternité) ont aussi progressé. Il y a par exemple une demande pour des services de garde publics pour les enfants, services qui emploient souvent eux-mêmes des femmes, mais qui accroissent au final la pression financière sur les Etats-providence⁶⁸.

L'augmentation du nombre de familles monoparentales représente également une pression additionnelle pour les Etats-providence. Les familles monoparentales ont en effet davantage de risques que les autres familles d'avoir de faibles revenus et de faire face à des situations de pauvreté. On remarque aussi que la taille des familles a tendance à diminuer. De plus en plus de gens vivent seuls, volontairement ou non. Les foyers qui comptent plusieurs personnes ont

⁶⁶ Paul PIERSON. *Post-Industrial Pressures*, p. 92.

⁶⁷ Vincente NAVARRO. *The Political Economy of the Welfare State*, pp. 129-131.

⁶⁸ *Ibid.*, pp. 122-128.

tendance à se partager la responsabilité pour la garde des enfants, pour l'aide aux personnes âgées, ou tout simplement à s'entraider, alors que les individus qui vivent seuls se tournent plus facilement vers l'Etat en cas de besoin⁶⁹.

Il est difficile de chiffrer la pression financière directe sur les Etats-providence de ces changements. Ils peuvent d'ailleurs être compensés en partie par une augmentation de charges ou des impôts. Comme l'affirme Douglas J. Besharov, les prélèvements publics n'ont pas nécessairement atteint aujourd'hui leurs limites économiques, mais il y a des limites et les gouvernements de beaucoup de pays développés pensent que chez eux, elles ont été atteintes⁷⁰. Selon les termes de Bruno Jobert :

« Il ne paraît pas, en effet, possible de fixer un seuil au-delà duquel le prélèvement public consacré aux dépenses sociales produirait automatiquement une crise financière. [...] L'événement important c'est sans doute que l'inflation sociale ne traduit plus la conquête de nouveaux droits ou la construction de nouveaux programmes mais résulte du fonctionnement même des institutions en place et de mouvements invisibles reliés à la démographie ou au chômage. Or, en période de faible croissance économique, cette hausse des dépenses dont les causes sont peu visibles va peser fortement sur les revenus directs »⁷¹.

Ces évolutions ont en tous les cas questionné le mode de redistribution des Etats-providence qui ont été construits pour faire face à des besoins différents. Paul Pierson parle « d'austérité permanente » pour désigner cette situation, résultant des interactions entre les variables expliquées, où les Etats-providence font face à une pression budgétaire importante qui aura tendance à augmenter dans les prochaines années : il faut à la fois contrôler les dépenses et les réorganiser⁷². En d'autres termes, toujours selon Bruno Jobert :

« C'est au moment où les mutations économiques rendent inadéquats les outils existant d'intégration des politiques économiques et sociales que la crise économique multiplie les tensions et les problèmes sociaux : la crise économique augmente la demande d'Etat et rend plus difficiles les conditions pour la satisfaire. Cette contradiction suscite l'apparition d'une problématique nouvelle des politiques sanitaires et sociales tout entière orientée vers la question du rationnement des dépenses sociales publiques. Il s'agit de parvenir à un verrouillage efficace des dépenses sociales publiques »⁷³.

⁶⁹ Vincente NAVARRO. *The Political Economy of the Welfare State*, pp. 122-128.

⁷⁰ Douglas J. BESHAROV, en collaboration avec Jennifer EHRLE et Karen N. GARDINER. *Le double dilemme de la protection sociale : Protection générale ou protection sélective, aide et risque de dépendance sociale*. Paper presented at the 2nd International Research Conference on Social Security, Jerusalem, 25-28th January 1998, p. 9. Disponible sur : <http://www.issa.int/pdf/jeru98/keynotes/0-b-f.pdf>.

⁷¹ Bruno JOBERT. *Les politiques sociales et sanitaires*, p. 333.

⁷² Paul PIERSON. *Post-Industrial Pressures*, p. 99.

⁷³ Bruno JOBERT. *Les politiques sociales et sanitaires*, p. 334.

Définir la logique monétariste

Face à la crise, une nouvelle logique économique s'est peu à peu imposée. Cette orthodoxie néo-libérale ou monétariste repose sur les quatre grands principes suivants. On considère que les déficits publics sont intrinsèquement négatifs pour l'économie car ils absorbent l'épargne nationale, font augmenter les taux d'intérêts, réduisent les investissements et nuisent à la croissance économique et à la création d'emplois. Il faut donc réduire ou éliminer les déficits publics pour favoriser l'investissement privé et faire diminuer les taux d'intérêt. Selon cette logique, l'intervention étatique dans le marché du travail est aussi à proscrire. Cette intervention rend le marché plus rigide, ce qui limite la croissance économique et la création d'emplois. Il faut donc laisser la régulation du marché du travail aux « forces » du marché national et international⁷⁴. Point crucial pour notre objet d'étude, la protection sociale qui est garantie par l'Etat-providence et ses politiques redistributives nuit selon cette logique à la croissance économique. Le financement de la protection sociale réduit la capacité d'épargne, spécialement des revenus supérieurs. Puisque l'épargne est liée à l'investissement qui doit créer de la croissance, toutes les politiques qui risquent de nuire à l'épargne nuisent à la croissance économique. « Dès lors, ce ne sont plus les dépenses publiques, et notamment sociales, mais les investissements privés qui sont censés créer des emplois »⁷⁵. Il n'est plus question, en d'autres termes, de relancer la consommation à l'aide des aides sociales pour espérer relancer la demande et la croissance comme dans la logique keynésienne. Les prestations sociales doivent au moins être sélectives et réservées aux plus pauvres. Les tenants les plus radicaux de cette logique vont même aller jusqu'à prôner l'élimination pure et simple de l'Etat-providence. Dernier grand principe : les Etats ne doivent pas intervenir dans la régulation du commerce extérieur et sur les marchés financiers internationaux. La libre circulation des services, des marchandises et des capitaux est la meilleure façon d'assurer une redistribution mondiale équitable des ressources, dans un mécanisme d'autorégulation⁷⁶. Il faut préciser que ces principes n'ont pas été compris et appliqués partout de la même façon et avec la même intensité. Ils orientent et permettent cependant de comprendre la logique derrière les réformes entreprises par plusieurs démocraties à partir des années 1970.

Bruno Palier énumère certaines réformes qui sont généralement associées à ces politiques monétaristes :

⁷⁴ Vincente NAVARRO. Neoliberalism, "Globalization", Unemployment, p. 33.

⁷⁵ Bruno PALIER. *Gouverner la sécurité sociale*, p. 175.

⁷⁶ Vincente NAVARRO. Neoliberalism, "Globalization", Unemployment, p. 34.

« Restriction des critères d'éligibilité pour l'accès aux prestations ; ciblage des prestations autrefois universelles ; réduction du niveau des prestations par changement de leur mode de calcul (changement des méthodes d'indexation, de la durée nécessaire de cotisation ou de la référence par rapport à laquelle la prestation est calculée) ; augmentation (ou apparition) de la charge laissée aux usagers dans de nombreux services ; mise en place d'agences non étatiques ou transfert aux entreprises de certaines fonctions de protection sociale ; développement des services et des assurances privées ; introduction de méthodes de gestion issues du privé afin de contrôler le volume des dépenses des organismes publics ; délestage de missions de services publics de protection sociale sur les familles et la société civile ; réduction ou stabilisation des salaires de la fonction publique travaillant dans le social »⁷⁷.

A partir de la fin des années 1970, l'expansion des dépenses sociales a donc été perçue comme problématique. Des difficultés économiques que l'on peut lier à divers facteurs externes et à des facteurs internes, associées à des perspectives de croissance des dépenses importantes, ont conduit à ce que la plupart des acteurs politiques s'inquiètent de cette expansion incessante des dépenses, et ont contribué à l'adoption d'une nouvelle logique économique que l'on peut qualifier de monétariste.

c) Des politiques de retrait des Etats-providence

Avec cette reconnaissance de l'entrée en crise des Etats-providence, divers débats sur les réformes à mettre en œuvre ont été entamés ou ont resurgi. Il a par exemple été question, dans une logique keynésienne, d'augmenter les aides dans l'espoir de relancer la consommation. Sans changer la logique des systèmes de protection sociale, il était aussi question, notamment en France, d'augmenter les contributions sociales. Face aux difficultés qui s'installaient, la nécessité de mieux contrôler les dépenses sociales a toutefois été peu à peu reconnue. Le ciblage des aides à l'aide de techniques comme la mise sous condition de ressources est devenu un élément central dans les réformes qui ont été créées à cette fin.

Plusieurs auteurs ont aussi cherché à identifier les causes et à comprendre les mécanismes de cette phase de « repli » (*retrenchment*)⁷⁸. Il ressort de l'analyse de cette littérature que dans la

⁷⁷ Bruno PALIER. *Gouverner la sécurité sociale*, p. 46.

⁷⁸ Voir par exemple à ce sujet : Gøsta ESPING-ANDERSEN. *Welfare States in Transition: National Adaptations in Global Economies*. London: Sage, 1996. / Evelyne HUBER, John D. STEPHENS. *Development and Crisis of the Welfare State: Parties and Policies in Global Markets*. Chicago: The University of Chicago Press, 2001. / FRANCE. MINISTÈRE DE L'EMPLOI ET DE LA SOLIDARITÉ. DIRECTION DE LA RECHERCHE, DES ETUDES, DE L'EVALUATION ET DES STATISTIQUES. MISSION INTERMINISTÉRIELLE RECHERCHE-EXPERIMENTATION. Christine DANIEL, Bruno PALIER. *La protection sociale en Europe : Le temps des réformes*. Paris : La Documentation française, 2001. / Paul PIERSON. *The New Politics of the Welfare State*. Oxford: Oxford University Press, 2001. / Fritz W. SCHARPF, Vivien A. SCHMIDT. *Welfare and Work in the Open Economy*. Oxford: Oxford University Press, 2000. / Jelle VISSER, Anton HEMERIJCK. *'A Dutch Miracle': Job*
Marie-Pierre Hamel — *Les politiques d'accès aux droits sociaux : entre rationalisation budgétaire et lutte contre la pauvreté. Une comparaison France, Pays-Bas, Royaume-Uni* — Thèse IEP Paris, 2009. 52

plupart des pays d'Europe de l'Ouest, les dirigeants ont cherché, face à la crise, à mettre en œuvre des réformes pour limiter les dépenses de protection sociale. Il s'est toutefois avéré difficile de poursuivre des réformes de contrôle des dépenses *a priori* peu populaires auprès de l'électorat. Des analyses relevant du néo-institutionnalisme (*voir infra*) ont aussi souligné que des contraintes institutionnelles nuisaient au changement. C'est pourquoi les dirigeants ont adopté diverses stratégies de réforme reposant souvent sur des évolutions incrémentales ou sur la recherche de compromis.

On remarque cependant que les réformes adoptées depuis les années 1970 n'ont pas visé qu'à réduire ou à mieux contrôler les dépenses de protection sociale. Les réformes de la protection sociale peuvent viser, selon Paul Pierson, à contrôler les coûts, mais aussi à re-commodifier et à re-calibrer les aides. Les Etats-providence combinent en effet des réformes qui peuvent être comprises en ces termes. Il peut donc être question de simplement limiter les dépenses de protection sociale, sans qu'entrent en jeu des objectifs de restructuration ou de réorganisation de la redistribution⁷⁹. Les ressources de la protection sociale étant sous pression notamment en raison de la baisse de la croissance économique ou des évolutions démographiques, l'objectif principal est pour certains acteurs de mieux contrôler ces dépenses à un moment où il est difficile d'augmenter les impôts ou les contributions sociales. Il faut préciser que les dépenses de la plupart des Etats-providence européens ont sans cesse augmenté depuis la Seconde Guerre mondiale et que l'on peut difficilement parler d'une baisse des dépenses. Les évolutions démographiques et le vieillissement de la population rendent par ailleurs difficilement envisageable une baisse des dépenses. Toutefois, et selon Douglas J. Besharov :

« Depuis le milieu des années quatre-vingt, la progression des dépenses publiques s'est beaucoup ralentie, jusqu'à s'interrompre plus ou moins dans de nombreux pays. Après avoir augmenté de 13 points, en pourcentage du Produit Intérieur Brut (PIB), entre 1960 et 1985, ces dépenses plafonnent dans les pays de l'OCDE au cours des dix années qui suivent aux alentours de 38-39 pour cent [...]. Dans les Etats européens, elles continuent d'augmenter, mais à peu près deux fois moins vite qu'au cours de la décennie précédente et elles présentent des fluctuations marquées, causées en partie par la conjoncture économique. En 1995, la progression n'est que de 3,1 points par rapport à 1985, alors qu'elle avait été d'environ 7 points au cours des dix années antérieures. Cette situation s'explique dans une large mesure par les coupes opérées par de nombreux pays dans la protection sociale »⁸⁰.

Growth, Welfare Reform and Corporatism in the Netherlands. Amsterdam: Amsterdam University Press, 1997. / R. Kent WEAVER. *Ending Welfare as we Know it*. Washington D.C.: Brookings Institution Press, 2000.

⁷⁹ Paul PIERSON. Coping with Permanent Austerity: Welfare State Restructuring in Affluent Democracies In PIERSON, Paul ed. *The New Politics of the Welfare State*. Oxford: Oxford University Press, 2001, p. 423.

⁸⁰ Douglas J. BESHAROV, en collaboration avec Jennifer EHRLE et Karen N. GARDINER, *op. cit.*, p. 4.

Au sein de ces évolutions, la sélectivité n'est pas qu'un outil pour distribuer autrement, mais un outil pour distribuer moins de ressources et seulement à ceux qui en ont vraiment besoin⁸¹.

Le fait de re-commodifier fait référence aux travaux de Gøsta Esping-Andersen sur les mondes de l'Etat-providence. Les Etats-providence permettent de donner davantage d'indépendance aux individus par rapport au marché. En re-commodifiant, il s'agit de revenir en partie sur cette indépendance, de pousser les individus à participer au marché du travail en limitant les options de sortie possibles⁸². En ce qui concerne le ciblage accru des aides vers ceux qui en ont vraiment besoin, il s'agit de limiter les critères d'éligibilité aux aides ou de couper dans le montant ou les périodes d'éligibilité aux aides. Il peut aussi s'agir de la mise en place de diverses mesures d'activation qui poussent les individus à retourner sur le marché du travail pour survivre.

Les évolutions de la protection sociale ont aussi pour but de mieux diriger les ressources en fonction de nouveaux objectifs et de nouveaux besoins sociaux. Il est possible de rationaliser les programmes ou de les mettre à jour. On peut par exemple juger qu'un programme ne répond plus ou pas aux buts pour lesquels il avait été créé. Des prestations accordées pour les personnes handicapées peuvent par exemple être utilisées comme forme de préretraite. Il est alors possible de « reconfigurer » l'accès à ces aides pour en limiter l'accès seulement aux personnes qui sont réellement handicapées. Les motivations derrière ces évolutions peuvent être difficiles à différencier au premier abord des réformes visant à re-commodifier ou à contrôler les coûts de la protection sociale. Il faut admettre que des acteurs peuvent changer un programme car il ne répond pas à l'objectif visé, ou parce que qu'ils croient qu'il existe une meilleure façon d'atteindre cet objectif⁸³.

Les réformes peuvent finalement et également viser à modifier les programmes ou à créer des aides en fonction de nouveaux besoins sociaux⁸⁴. Nous avons par exemple mentionné plus haut que le vieillissement de la population appelait dans certains systèmes à la création de programmes d'aide à la personne pour les personnes âgées. On peut aussi considérer qu'il est nécessaire de créer pour certaines populations des subventions ou des services publics pour la garde des enfants. La création de revenus minimums ou d'aides à l'accès aux soins, pour ceux qui en ont vraiment besoin, peut être comprise comme visant uniquement au contrôle des dépenses ou à la limitation de la dépendance par rapport au marché du travail, mais aussi comme une volonté de faire face aux besoins, qui deviennent plus importants ou plus visibles, de certaines populations.

⁸¹ Paul PIERSON. *Coping with Permanent Austerity*, p. 425.

⁸² Gøsta ESPING-ANDERSEN. *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, pp. 21-23.

⁸³ Paul PIERSON. *Coping with Permanent Austerity*, p. 425.

⁸⁴ *Ibid.*, p. 426.

La popularité des politiques de protection sociale comme obstacle au processus de ciblage

Il ressort cependant des travaux sur les processus de repli des Etats-providence qu'il n'est pas aisé d'instaurer de telles réformes. La popularité des Etats-providence auprès de l'électorat et le poids des arrangements institutionnels passés sont généralement utilisés, dans des approches que l'on qualifie de néo-institutionnaliste, pour expliquer les difficultés à réformer les systèmes de protection sociale. Paul Pierson a été l'un des premiers spécialistes à identifier ces difficultés en s'intéressant aux volontés de limiter les dépenses de protection sociale exprimées par les gouvernements de Margaret Thatcher et de Ronald Reagan⁸⁵. Il a constaté que ces dirigeants, malgré un fort désir de réformer, ont rencontré d'importantes difficultés, les dépenses n'ayant au final pas été globalement limitées. Pour comprendre cette continuité, il a proposé diverses explications. Selon lui, les électeurs restent en général attachés à ces programmes, et même si des politiques de *retrenchment* peuvent bénéficier d'un certain soutien. Une large part de la population reçoit des aides, envisage de recevoir un jour des aides, ou connaît des individus qui bénéficient de programmes sociaux. On pense à des aides pour les chômeurs, pour les services de garde ou pour les soins de santé qui ont parfois une visée très large. De larges coalitions électorales peuvent avoir intérêt à ne pas voir disparaître ces aides et à s'opposer aux réformes qui viseraient à les faire disparaître ou à les limiter sérieusement. Il est en général difficile pour un politicien qui veut conserver une certaine popularité électorale de procéder à des coupes conséquentes dans ces systèmes d'aide. En d'autres termes : « quand la classe moyenne s'est habituée à recevoir des prestations en vertu d'un régime ou d'un autre, il est en règle générale extrêmement difficile pour l'Etat d'opérer la moindre coupe dans le régime »⁸⁶. Comme l'explique François-Xavier Merrien, on remarque que ces groupes diffèrent des coalitions précédentes en ce qu'ils ne défendent pas les droits sociaux sur la base de leurs positions partisans, mais à partir de leurs intérêts en qualité de bénéficiaires des aides. L'Etat social est alors beaucoup moins porté par le mouvement ouvrier et par les syndicats que par ces bénéficiaires⁸⁷.

Ajoutons cependant que l'on considère souvent que le soutien est généralement plus faible pour les aides qui sont destinées aux populations pauvres et exclues. Selon la formule, "*a policy for the poor is a poor policy*". Les aides destinées à ces populations sont généralement moins défendues que les aides relevant des assurances ou ayant des visées plus universelles. Les

⁸⁵ Paul PIERSON. *Dismantling the Welfare State? : Reagan, Thatcher, and the Politics of Retrenchment*. Cambridge: Cambridge University Press, 1994.

⁸⁶ Douglas J. BESHAROV, en collaboration avec Jennifer EHRLE et Karen N. GARDINER, *op. cit.*, p. 20.

⁸⁷ François-Xavier MERRIEN, *op. cit.*, p. 228.

citoyens pauvres seraient souvent peu organisés pour défendre leurs intérêts⁸⁸. Le faible soutien pour ces prestations s'explique aussi par le fait que ceux qui financent et ceux qui bénéficient des aides sont rarement les mêmes⁸⁹. Puisque les classes moyennes et supérieures financent, mais ne bénéficient pas de ces aides, elles peuvent devenir réticentes à les financer. Les gouvernements ont ainsi tendance à ne pas revaloriser ces aides, qui deviennent de plus en plus minimales⁹⁰. Ces aides sont de plus souvent stigmatisantes pour les populations concernées. Elles sont associées à des populations qui abuseraient des aides, qui refuseraient de travailler. Les décideurs eux-mêmes ayant tendance à véhiculer cette vision, il n'est alors pas étonnant qu'elles bénéficient d'un faible soutien de la part de la population qui les finance, et aussi de la part des populations qui en bénéficient de manière parfois honteuse⁹¹.

Si ces programmes bénéficient en théorie de moins de soutien que les programmes plus « universels », il ne faut pas pour autant en conclure qu'ils sont les plus susceptibles d'être réformés. Paul Pierson explique ainsi que dans les systèmes qui ont des visés de rationnement des dépenses, les aides ciblées vers les plus pauvres, le plus souvent par la mise sous condition de ressources, sont les « prestations idéales ». Un Etat-providence parfait, dans cette optique, ne serait composé que de prestations minimales. Mis à part quelques limitations supplémentaires dans ces aides, il n'est généralement pas question de les réformer. Etant donné le caractère résiduel de ces aides, il n'est par ailleurs pas possible de réaliser des économies importantes en les réformant. Il est en effet beaucoup plus pertinent, pour économiser, de rendre davantage sélective les prestations qui ont un caractère plus universel. Cibler davantage des aides qui sont déjà très ciblées risque aussi de créer des difficultés administratives supplémentaires liées au caractère inquisiteur des aides. Il faut ainsi vérifier de nombreux critères d'éligibilité pour chaque bénéficiaire potentiel. Il peut finalement être difficile politiquement pour une administration de s'attaquer aux aides qui sont dirigées vers les plus pauvres. Même si une administration croit fermement qu'il faut réduire les dépenses, il peut être judicieux de ne pas réduire ces aides pour ne pas donner l'image d'une administration amoralisée et injuste. Les économies à réaliser sont donc minimales alors que le coût politique risque d'être élevé⁹².

Il faut ajouter aux facteurs qui contraignent une limitation des dépenses un argument d'ordre idéologique. Livrer à elles-mêmes de trop larges parts des populations en difficulté questionnerait certainement, en dehors de considérations électorales, des systèmes démocratiques qui sont nés d'une certaine idée de la solidarité, de la justice sociale et de la citoyenneté.

⁸⁸ Voir à ce sujet : Frances Fox PIVEN, Richard A. CLOWARD, *op. cit.*

⁸⁹ Kenneth NELSON. L'universalisme ou le ciblage : La vulnérabilité de l'assurance sociale et de la protection du revenu minimum sous condition de ressources dans 18 pays, 1990-2002. *Revue internationale de Sécurité sociale*, Janvier - Mars 2007, vol. 60, n° 1, p. 41.

⁹⁰ Mireille ELBAUM. *Economie politique de la protection sociale*. Paris : PUF, 2008, p. 346.

⁹¹ Frances Fox PIVEN, Richard A. CLOWARD, *op. cit.*, p. 449.

⁹² Paul PIERSON. *Dismantling the Welfare State?*, p. 6.

Certaines valeurs sont étroitement liées à la construction de nos sociétés, et il n'est pas question pour le moment de totalement les ignorer. Comme l'affirme Bruno Jobert, les politiques sociales tentent de répondre à la question suivante : « Comment rendre plus compatibles les inégalités inévitables produites par l'économie de marché et l'égalité fondamentale entre les individus postulée tant par le libéralisme que par la démocratie ? »⁹³. Il s'agit ainsi de promouvoir, à différents niveaux selon le type d'Etat-providence et selon les périodes étudiées, les valeurs d'égalité fondamentales que comporte la citoyenneté démocratique sans remettre en cause la dynamique inégalitaire du marché⁹⁴. En suivant cette logique, les prestations ciblées vers ceux qui en ont vraiment besoin sont entre autres développées car elles permettent, dans un contexte où il faut contrôler les coûts de la protection sociale, d'assurer une solidarité avec les victimes du marché, et ce à un moindre coût, ou au moins en levant au maximum les contraintes qui pèsent sur le marché⁹⁵.

Toujours selon Paul Pierson, il est donc plus pertinent de chercher à limiter les prestations à caractère universel pour réaliser des économies. Les arguments pour justifier de coupures dans les programmes moins sélectifs sont par ailleurs plus convaincants. Au vu des difficultés économiques, il est justifié de limiter l'accès à des aides qui sont généreuses et accordées à des individus qui n'en ont pas vraiment besoin. On pourra aussi insister sur l'instauration de mesures d'activation qui peuvent aller jusqu'à la suppression des aides pour les individus que l'on juge être en mesure de travailler. Ces suppressions sont alors justifiées par le fait qu'en période de crise, il vaut mieux cibler les aides vers ceux qui en ont vraiment besoin. Ces réformes peuvent cependant s'accompagner d'un long travail de mise en scène pour faire accepter la nécessité de réformer des aides qui bénéficient à de larges parties de la population et qui sont défendues par divers groupes d'intérêts. On remarque que les politiques d'assurance chômage trouvent par ailleurs souvent moins de soutien que d'autres politiques universelles, car les individus qui ont un emploi ne voient souvent l'intérêt de ces politiques qu'à partir du moment où ils perdent leur emploi⁹⁶. Les syndicats, selon leur force et leur position dans le système de protection sociale, sont souvent les seuls à défendre ces aides. Il est ainsi possible d'affirmer : "if the biggest programmatic losers in the 1980s were often universal programs, the biggest winners were in fact the targeted ones"⁹⁷. A partir de ces observations, on peut affirmer que face à la nécessité reconnue de limiter les dépenses, le ciblage a gagné en importance principalement par l'instauration d'une sélectivité accrue des aides à caractère plus universel. Des limitations dans

⁹³ Bruno JOBERT. *Les politiques sociales et sanitaires*, p. 302.

⁹⁴ *Ibid.*, p. 317.

⁹⁵ Voir à ce sujet : Arthur M. OKUN. *Equality and Efficiency: The Big Tradeoff*. Washington D.C.: The Brookings Institution, 1975.

⁹⁶ François-Xavier MERRIEN, *op. cit.*, p. 233.

⁹⁷ Paul PIERSON. *Dismantling the Welfare State?*, p. 102.

les prestations ciblées ont aussi lieu, mais le ciblage des prestations universelles a été davantage utilisé.

Une résistance institutionnelle au ciblage basée sur la répartition des pouvoirs et les politiques en place

La difficulté à rationner drastiquement les programmes sociaux vient par ailleurs et principalement d'une certaine résistance institutionnelle aux changements caractérisée par la présence de points de veto et de phénomènes de dépendance au sentier (*path dependency*). Divers points de veto existent par exemple dans les systèmes fédéraux, bicaméraux ou encore dans les gouvernements de coalition, et ils peuvent permettre aux opposants à une réforme de bloquer les changements. Des variables comme le degré de concertation des pouvoirs au niveau national ou entre le niveau national et le niveau local sont susceptibles d'affecter les possibilités de réforme. Un système parlementaire qui permet de concentrer la majorité des pouvoirs sur un seul parti peut faciliter les réformes comparativement à un système où la séparation des pouvoirs est importante. On peut par ailleurs considérer que les réformes seront plus faciles dans un système qui concentre les pouvoirs au niveau national par rapport au niveau local. Dans le cas des pays bismarckiens, la place accordée aux partenaires sociaux dans la gestion des aides pourra également obliger le gouvernement à entamer des négociations avant de réformer, ce qui pourra affecter le changement. En d'autres termes, moins il existe de points de veto, plus les réformes semblent réalisables⁹⁸.

Bien que ces facteurs aient une importance pour expliquer le processus de changement, il semble que les choses ne soient pas si simples. Les systèmes qui concentrent l'autorité concentrent aussi les responsabilités (*accountability*). Il est certes plus facile pour certaines instances de procéder à des réformes lorsqu'elles détiennent en large partie l'autorité, mais la responsabilité des réformes et de leurs conséquences risque de leur être attribuée. Les gouvernements qui ont davantage de pouvoir peuvent ainsi limiter les changements par crainte de devoir en assumer seuls la responsabilité et les possibles conséquences électorales⁹⁹. De même, le partage des responsabilités entre le niveau local et le niveau national, ou entre le gouvernement et les partenaires sociaux, peut limiter la responsabilité des acteurs, mais aussi rendre plus difficiles les négociations qui portent sur les réformes. Face à ces difficultés, comme nous le verrons, les gouvernements pourront utiliser diverses stratégies pour tenter de minimiser les coûts des réformes¹⁰⁰.

⁹⁸ *Ibid.*, p. 33.

⁹⁹ R. Kent WEAVER, op. cit.

¹⁰⁰ Paul PIERSON. *Dismantling the Welfare State?*, p. 36.

Les politiques existantes ou précédemment adoptées, dans un phénomène de dépendance au sentier (*path dependency*), sont susceptibles d'avoir une influence sur les réformes qui visent à contrôler les coûts de la protection sociale et à la rendre davantage sélective. Cette approche postule que lorsqu'une voie a été empruntée, elle devient irréversible, et même si cette voie conduit à des résultats sous-optimaux. Trois facteurs peuvent expliquer ce phénomène, soient l'horizon temporel restreint des acteurs politiques, le caractère formalisé des arrangements institutionnels et les intérêts attachés aux politiques déjà édictées¹⁰¹.

En ce qui concerne les intérêts, les politiques sociales existantes peuvent par exemple susciter la formation de groupes d'intérêts, avec plus ou moins de ressources et d'influence, qui défendront ces politiques. Des politiques davantage universelles susciteront souvent le soutien d'une large partie de la population, alors que des politiques ciblées vers les plus pauvres seront plutôt défendues par des associations caritatives. Des groupes défendront par exemple ces politiques en insistant sur la question de l'accès aux droits sociaux, ou sur les difficultés d'accès que le ciblage risquait de créer pour les populations les plus pauvres. L'Etat peut aussi directement financer certaines associations qui défendent des politiques ou confier la gestion de politiques à des groupes comme les syndicats, ce qui affectera la défense future des aides. Le fait qu'une politique existe depuis longtemps, et qu'elle soit institutionnalisée, favorisera aussi sa défense, notamment par la constitution de groupes d'intérêts plus organisés autour de celle-ci. Face à ces intérêts, les gouvernements en place auront tendance à un certain immobilisme, d'autant plus en cas d'échéances électorales à court terme.

On remarque par ailleurs que selon qu'une politique est plus ou moins complexe, qu'elle se déploie sur le long terme, qu'elle prévoit des ajustements « automatiques », qu'elle affecte des groupes plus ou moins larges, l'opposition ou le soutien à une réforme varieront¹⁰². Dans un système complexe de protection sociale, dont les divers acteurs, politiques et conséquences précises sont difficilement identifiables, il pourra être plus facile pour le gouvernement de tenter de camoufler ou de rendre difficilement compréhensible les conséquences des réformes adoptées.

Les politiques ont aussi une influence en ce sens où les responsables politiques et les groupes d'intérêts peuvent apprendre des politiques passées. Bien que les acteurs qui défendent des politiques de limitation des dépenses n'ont pas nécessairement, selon la période historique concernée, d'expérience en la matière, ils pourront apprendre des erreurs commises ou avoir tendance à supporter des politiques similaires aux politiques antérieures. Il ne faut pas oublier que les caractéristiques intrinsèques d'une politique peuvent aussi affecter les possibilités de réforme. Il est par exemple difficile de passer d'un régime de retraite par répartition à un système par capitalisation, car cela signifie qu'une génération devra payer à la fois pour sa retraite et pour

¹⁰¹ François-Xavier MERRIEN, *op. cit.*, p. 231.

¹⁰² Paul PIERSON. *Dismantling the Welfare State?*, p. 46.

celle de la génération précédente. Il faut alors choisir parmi une série d'options que limitent les décisions passées. Cela signifie également que les changements sont généralement incrémentaux ou qu'ils résistent aux transformations trop radicales¹⁰³. Les *Poor laws* au Royaume-Uni et la stigmatisation qui limitait l'accès des populations aux aides sont un bon exemple de ce processus d'apprentissage des politiques passées. Afin d'éviter que des problèmes d'accès aux droits sociaux ne mettent en question la légitimité des politiques ciblées vers les plus pauvres, les dirigeants répondront très rapidement à ces inquiétudes en intégrant ces préoccupations dans les politiques officielles.

Pour comprendre pourquoi il peut être difficile de réformer les systèmes de protection sociale, et en résumant plusieurs de ces variables, Bruno Palier a proposé de s'intéresser à certaines caractéristiques de ces systèmes. Les critères pour accéder aux prestations font par exemple qu'il est plus ou moins facile de réformer, parce que ces critères déterminent les bénéficiaires des aides ou les coalitions d'intérêts qui sont susceptibles de défendre une prestation. La nature et le niveau des prestations affectent également les possibilités de réforme en jouant sur le soutien, les prestations ciblées étant par exemple et souvent moins défendues que les aides plus généreuses. Le mode de financement (impôt ou cotisation) est par ailleurs important pour comprendre les réformes. Le soutien à une politique risque d'être plus élevé lorsque les individus qui reçoivent une prestation sont les mêmes que ceux qui financent ces aides. Les prestations sous condition de ressources sont ainsi financées par les impôts, mais destinées à des populations qui ne paient souvent pas d'impôts, ce qui risque de limiter le soutien, alors que les prestations universelles destinées à des individus qui sont imposables pourront être défendues par un plus grand nombre de citoyens. Des prestations financées par des cotisations sociales recevront de même plus de soutien lorsqu'il est question de les limiter, les citoyens finançant ces aides considérant en quelque sorte qu'elles leur reviennent de droit. On s'intéressera aussi aux structures de gestion des organismes qui servent les prestations. Les systèmes où le gouvernement contrôle la majorité des aides apparaissent comme plus facilement réformables, le gouvernement prenant seul les décisions. Les reproches quant aux réformes adoptées seront cependant et généralement attribués en totalité aux dirigeants. Dans un système où les décisions sont prises avec l'accord des partenaires sociaux, le gouvernement aura moins de marge de manœuvre, mais la responsabilité des réformes sera plus diluée¹⁰⁴.

En s'intéressant à ces variables, il est possible de mieux comprendre la nature des enjeux et des conflits qui entourent les réformes. L'étude de ces variables permettra également de mieux comprendre si les réformes s'inscrivent dans une continuité historique ou si des innovations

¹⁰³ Paul PIERSON. *Coping with Permanent Austerity*, p. 415.

¹⁰⁴ Bruno PALIER. De la crise aux réformes de l'Etat-providence : Le cas français en perspective comparée. *Revue française de sociologie*, 2002, vol. 43, n° 2, pp. 247-249.

importantes sont introduites. Il peut par exemple être question de simplement faire varier le niveau d'une prestation, mais aussi d'introduire dans un système de protection sociale un nouveau type de prestations, gérées et financées de façon différente¹⁰⁵.

En résumé, divers auteurs, en s'intéressant aux politiques dites de « retrait » des Etats-providence, ont montré, et dans une approche que l'on peut qualifier de néo-institutionnaliste historique, que les politiques existantes déterminent comment les acteurs apprennent et tentent de réformer ces politiques. Les politiques en place peuvent aussi avoir pour conséquence d'affecter la façon dont les groupes d'intérêts s'organisent, et d'affecter les ressources à leur disposition pour défendre leurs intérêts¹⁰⁶. Le soutien de l'électorat aux politiques affecte également les possibilités de réforme.

Des stratégies discrètes et incrémentales pour rendre la protection sociale davantage sélective

Malgré ces différents facteurs qui peuvent contraindre les volontés de réformer les Etats-providence, des changements ont tout de même eu lieu dans les systèmes de protection sociale depuis les années 1970. Divers auteurs ont donc cherché à comprendre comment s'était développée une protection sociale davantage sélective, et ce malgré les pressions électorales et les phénomènes de dépendance au sentier.

Selon Paul Pierson, lorsqu'il s'agit de limiter les dépenses sociales, les efforts pour minimiser l'opposition sont très importants. Il s'agit de « diviser pour régner » (*division*) et de parfois compenser en partie les pertes (*compensation*). Il peut aussi s'agir de créer des réformes dont les effets ne sont pas facilement visibles ou de cacher la responsabilité ou la cause de ces réformes par diverses stratégies d'obscurcissement (*obfuscation*)¹⁰⁷.

Comme nous l'avons expliqué, il est difficile pour un gouvernement de limiter les dépenses sociales tout en conservant le soutien de l'électorat. Pour limiter les conséquences des coupures, il est possible pour les gouvernants d'avoir recours à des techniques « d'obscurcissement ». Il s'agit de manipuler les informations sur les réformes pour rendre difficilement déchiffrables leurs conséquences. Il peut par exemple s'agir de présenter les changements de façon fort complexe pour en cacher les conséquences réelles. Il peut aussi s'agir de prévoir des réformes qui ne seront appliquées que plus tard, ce qui peut limiter les réactions d'opposition ou l'appréhension de leurs conséquences. Parmi ces techniques, nous nous intéressons particulièrement au fait d'effectuer des changements incrémentaux pour rendre moins visibles les réformes.

¹⁰⁵ *Ibid.*, p. 250.

¹⁰⁶ Paul PIERSON. *Dismantling the Welfare State?*, p. 49.

¹⁰⁷ *Ibid.*, p. 6.

Les travaux de Wolfgang Streeck et de Kathleen Thelen analysent de façon très détaillée le caractère incrémental des changements « institutionnels » qui peut relever d'une stratégie « d'obscurcissement » des réformes. Selon ces auteurs, les changements seraient le plus souvent attribuables à des facteurs internes. Ils passent généralement par des processus liés au déplacement des objectifs initiaux d'une institution (*displacement*), à la lente « érosion » de ces objectifs (*drift*), à l'adjonction d'objectifs et de fonctions supplémentaires dans ces institutions (*layering*), à la conversion (*conversion*) des institutions ou à une forme d'épuisement de leur sens (*exhausting*)¹⁰⁸.

Le processus de *déplacement* fait référence au fait de réactiver des possibilités qui ne sont plus dominantes. Plusieurs institutions coexistent dans une société et le changement peut venir de l'activation d'institutions mises de côté ou moins dominantes. Il peut aussi s'agir de l'importation de modèles institutionnels étrangers. Des entrepreneurs politiques font ainsi souvent avancer leurs intérêts en tentant de donner plus d'importance à des arrangements institutionnels qui existent au sein d'un système. Ces innovations internes peuvent de plus être activées par des acteurs en réponse à des pressions externes, et représenter ainsi de nouvelles logiques institutionnelles dominantes¹⁰⁹. Les prestations sous condition de ressources existaient par exemple au Royaume-Uni avant la Seconde Guerre mondiale. Elles ont toutefois perdu de l'importance après la guerre, mais elles ont été réactivées peu à peu pour faire face aux difficultés économiques¹¹⁰.

Le changement par *adjonction* consiste en l'ajout progressif de nouveaux éléments aux institutions existantes. Il peut s'agir d'ajouter progressivement à un système public des offres de retraites « privées » qui auront au final pour effet de transformer la logique du système. Il ne s'agit alors pas d'attaquer frontalement les institutions existantes, mais de proposer des ajustements à la marge qui transformeront finalement le système. Le fait d'ajouter progressivement à un système assurantiel des aides ciblées et relevant de l'assistance, comme la Couverture Maladie Universelle (CMU) ou le Revenu Minimum d'Insertion (RMI) en France, peut au final transformer profondément la logique du système de protection sociale¹¹¹.

Il est aussi possible d'identifier des changements qui résultent de l'*érosion* de certaines institutions qui peuvent s'avérer ne plus être adaptées au contexte institutionnel dans lequel elles s'inscrivent. Le changement ne provient alors pas nécessairement d'une manœuvre relevant d'intérêts particuliers, mais simplement de cette inadaptation. En n'indexant par exemple pas le

¹⁰⁸ Wolfgang STREECK, Kathleen THELEN. Introduction: Institutional Change in Advanced Political Economies In STREECK, Wolfgang, THELEN, Kathleen ed. *Beyond Continuity: Institutional Change in Advanced Political Economies*. Oxford: Oxford University Press, 2005, p. 8.

¹⁰⁹ *Ibid.*, p. 22.

¹¹⁰ Voir : Alan DEACON, Jonathan BRADSHAW. *Reserved for the Poor: The Means Test in British Social Policy*. Oxford: Basil Blackwell and Martin Robertson, 1983.

¹¹¹ Wolfgang STREECK, Kathleen THELEN. Introduction, p. 24.

montant des aides, celles-ci peuvent devenir totalement inappropriées pour répondre aux besoins de certaines populations. Le gouvernement français adoptera par exemple cette stratégie en ne revalorisant que très rarement les prestations familiales. Le changement aurait alors lieu par une forme de non-décision, consciente ou non¹¹².

On peut aussi parler de changements par *conversion* lorsqu'une institution est redirigée vers de nouveaux objectifs. Un changement dans l'environnement, de nouveaux acteurs ou un changement dans les relations de pouvoir peuvent pousser les acteurs à redéfinir la fonction d'une institution. Il peut ainsi y avoir une contestation politique des objectifs qu'une institution doit servir¹¹³. Une institution peut être contestée pour les effets inattendus qu'elle peut produire. Un système d'aides pour les personnes sans emploi peut par exemple les inciter à ne pas retourner sur le marché du travail (trappes à inactivité). Les acteurs ont par ailleurs tendance à toujours réinterpréter les règles qui régissent une institution pour servir leurs propres intérêts. Avec le temps, une institution peut également servir à d'autres fins qu'elle visait au départ. Un revenu minimum comme le RMI, conçu comme un dernier filet de sécurité, peut par exemple servir à indemniser le chômage lorsque les restrictions dans le régime général deviennent trop importantes. L'utilisation du FIS, au Royaume-Uni, comme prime au travail pour motiver les plus pauvres à conserver un emploi, relève également de cette logique.

Certains changements par conversion reposent aussi sur le fait que les institutions sont toujours basées sur des compromis « ambigus ». Ces compromis initiaux sur le sens des institutions rendent possible la contestation. Les acteurs débattent ainsi de la façon dont les règles qui régissent les institutions doivent être interprétées et appliquées. Comme l'affirme Bruno Jobert :

« Plus certains thèmes idéologiques sont ambigus, polysémiques, plus ils permettent à des groupes sociaux divers de construire un consensus sur leur base. C'est sur des ambiguïtés de ce type que s'est construit le compromis social qui fonde l'Etat-providence »¹¹⁴.

Pierre Muller a par exemple insisté sur la notion de compromis ambigu en s'intéressant à la politique de modernisation de l'agriculture en France après la Deuxième Guerre mondiale. Il expliquait alors que les militants du Centre National des Jeunes Agriculteurs (CNJA) avaient réussi à construire une vision du monde qui permettait à la fois aux entrepreneurs individuels de fonder leur spécificité tout en préservant leurs intérêts, mais qui fournissait également un certain nombre de thèmes de référence auxquels pouvaient adhérer l'ensemble des agriculteurs, et cela

¹¹² *Ibid.*, p. 25.

¹¹³ *Ibid.*, p. 26.

¹¹⁴ Bruno JOBERT. Les politiques sociales et sanitaires, p. 310.

au prix de « quelques ambiguïtés »¹¹⁵. Bruno Palier a pour sa part montré que les récentes réformes de l'Etat-providence en France reposent en partie sur des compromis quant à la signification des mesures adoptées. Parmi ses principales conclusions, on retrouve l'idée suivante : de nouvelles mesures ont été acceptées par plusieurs groupes d'acteurs (politiques, administratifs, syndicaux, patronaux, etc.), mais en fonction d'intérêts différents et pour des raisons différentes. Ces acteurs ne partagent pas la même vision des réformes et ils n'ont pas les mêmes intérêts. Les mesures qui sont choisies sont celles qui permettent d'agrèger ces différentes visions et intérêts¹¹⁶. En d'autres termes et selon lui :

“The ambiguous agreement is based on a common acknowledgment of past policy failure, on a common will to oppose the past and on an agreement on new, but polysemic, measures. It is not based on a common, explicit, new, and coherent vision of the world (a new paradigm). These new measures have first been introduced at the margin of the system, in a very incremental and gradual way”¹¹⁷.

Le ciblage des aides vers ceux qui en ont vraiment besoin, notamment par le développement des prestations sous condition de ressources, a ainsi été en partie rendu possible parce que ces aides pouvaient être vues ou présentées comme un moyen de contrôle des dépenses, et à la fois comme une façon d'aider plus efficacement les populations démunies. De même, la thématique de l'accès aux droits sociaux permettait de répondre aux revendications d'acteurs sociaux qui craignaient que des populations pauvres n'accèdent pas à leur droit, mais aussi aux intérêts d'acteurs politiques qui, en veillant à faciliter cet accès, pouvaient aussi continuer à cibler les aides et à répondre à des préoccupations de contrôle des dépenses.

Le changement par *exhaustion* désigne finalement les situations où une institution est vouée à disparaître car les comportements qu'elle permet mènent à sa perte¹¹⁸. Une aide trop généreuse peut par exemple inciter les individus à ne pas chercher du travail (trappe à inactivité) et être supprimée ou transformée pour cette raison, comme l'illustre l'utilisation des assurances invalidité aux Pays-Bas.

A côté de stratégies qui peuvent rendre les changements moins visibles (*obscurcissement*), le fait de proposer des modifications qui n'affectent que certains publics peut également faciliter le changement (*division*). Une fois l'idée admise qu'il faut réduire les dépenses, il est par exemple possible d'instaurer de nouveaux critères d'éligibilité aux aides qui excluent certes une partie des éventuels bénéficiaires, mais qui font également qu'une partie des bénéficiaires sont

¹¹⁵ Pierre MULLER. *Le technocrate et le paysan: Essai sur la politique française de modernisation de l'agriculture de 1945 à nos jours*. Paris: Les Editions ouvrières, janvier 1984, p. 74.

¹¹⁶ Bruno PALIER. Ambiguous Agreement, Cumulative Change: French Social Policy in the 1990s In STREECK, Wolfgang, THELEN, Kathleen ed. *Beyond Continuity: Institutional Change in Advanced Political Economies*. Oxford: Oxford University Press, 2005, p. 131.

¹¹⁷ *Ibid.*, p. 138.

¹¹⁸ Wolfgang STREECK, Kathleen THELEN. Introduction, p. 30.

satisfaits de ne pas avoir été visés par les réformes¹¹⁹. Ce sera par exemple le cas avec les réformes de l'assurance chômage en France.

Pour faciliter les réformes, il peut être utile de tenter de réduire l'attachement populaire à l'Etat-providence ou de créer un consensus quant à la nécessité de mieux contrôler les coûts de la protection sociale. Augmenter les privatisations, les possibilités d'avoir recours à des assurances privées, ou les protections fournies par les entreprises peut limiter cet attachement¹²⁰. Le fait de diffuser constamment des discours négatifs à propos de la protection sociale, sur les bénéficiaires des aides, d'insister sur la nécessité de limiter le déficit et de réformer les politiques sociales, sur les scénarios budgétaires catastrophes ou sur les liens négatifs entre protection sociale, compétitivité des entreprises et croissance économique peut aussi réduire, à long terme, le soutien pour l'Etat-providence.

Il est aussi possible de transformer les règles du jeu de façon à faciliter les changements actuels et futurs. Les réformes de la décentralisation peuvent ainsi faciliter les changements. La décentralisation peut en effet limiter les dépenses car les acteurs locaux ont souvent plus de difficulté à trouver les ressources nécessaires aux politiques, parce que les groupes qui soutiennent les politiques sociales au niveau local sont souvent plus faibles et parce que les administrations nationales laissent ainsi la responsabilité des « coupures » au niveau local¹²¹. Le processus de décentralisation des politiques sociales en France relève en partie de cette stratégie. Un gouvernement pourra cependant choisir de centraliser les pouvoirs de façon à contrôler davantage les politiques et les réformes.

Une autre stratégie pour faciliter les réformes à court et à long terme peut consister à affaiblir l'influence des groupes d'intérêts qui soutiennent et gèrent souvent une partie des politiques comme les syndicats ou les « associations » (regroupements familiaux, de chômeurs, etc.). Il peut s'agir de limiter, lorsque cela est possible, le financement de ces groupes, de changer les lois relatives à leur représentativité, de transformer le processus consultatif ou d'affaiblir leur crédibilité. Les gouvernements français et néerlandais ont par exemple cherché à prendre plus de pouvoir sur les syndicats de façon à contrôler davantage les évolutions de la protection sociale et à pouvoir développer une protection sociale davantage sélective.

Mis à part ces stratégies d'obscurcissement et de division, le changement peut également être facilité lorsque l'on instaure certaines compensations pour les restrictions imposées. La création d'un revenu minimum ou d'une couverture maladie pour les exclus des assurances, en pleine période de restriction, peut ainsi être comprise comme une forme de compensation. Alors que le système était sujet à des restrictions, notamment dans le champ de l'indemnisation des

¹¹⁹ Paul PIERSON. *Dismantling the Welfare State?*, p. 23.

¹²⁰ *Ibid.*, p. 16.

¹²¹ *Ibid.*, p. 17.

chômeurs ou dans le champ de l'assurance maladie, le fait de créer des aides pour les plus pauvres, comme le RMI en France, a minimisé les transformations et aidé le gouvernement à s'attirer une certaine sympathie¹²². Au Royaume-Uni, le fait de permettre le rachat à bas prix d'habitations sociales a sans doute facilité l'acceptation des limitations subséquentes des subventions au logement social.

D'autres changements, qui se situent souvent dans le long terme, peuvent aussi faciliter l'instauration de politiques sélectives. Il est possible pour une administration de tenter de réduire les revenus des futures administrations, ces dernières devant alors envisager de réduire leurs dépenses. Il peut s'agir de réduire les impôts ou les modalités d'imposition de telle façon qu'il sera difficile pour les administrations futures de les augmenter. Une administration peut aussi augmenter les dépenses dans d'autres secteurs, comme la défense nationale, de façon à faire changer la répartition des ressources et à faire augmenter la pression pour des réductions dans d'autres secteurs comme les politiques sociales.

∴

Il ressort de ces travaux que le ciblage des aides vers ceux qui en ont davantage besoin se développe en réaction à la crise qui affecte les Etats-providence européens depuis la fin des années 1970. Cette crise, que l'on peut expliquer principalement par des facteurs internes, qui varient selon les Etats et qui affectent différemment les modèles d'Etat-providence, est à l'origine d'une volonté de réforme. Il ne s'agit pas de démanteler totalement ces systèmes de protection sociale, mais plutôt de les restructurer pour faire face aux pressions financières et aux nouveaux besoins sociaux. Selon une approche que l'on peut qualifier de néo-institutionnaliste, les risques électoraux et les phénomènes de *path dependence* sont toutefois susceptibles de compliquer la mise en œuvre de réformes qui visent à instaurer une sélectivité accrue des aides de soutien aux revenus. Des groupes ont en ce sens questionné ces évolutions de la protection sociale en insistant sur les difficultés d'accès aux prestations ciblées rencontrées par les populations visées. Les gouvernements en place peuvent cependant utiliser diverses stratégies à court et à long terme pour tout de même réformer les politiques sociales et augmenter la sélectivité des aides. Le ciblage a par exemple été présenté comme une façon d'aider davantage ceux qui en avaient réellement besoin dans un contexte difficile. L'attention donnée par les instances dirigeantes à la thématique de l'accès, et les politiques subséquentes visant à faciliter l'accès aux prestations, ont aussi permis de faire accepter le ciblage. En d'autres termes, la thématique de l'accès aux droits sociaux a permis au ciblage de se développer, et en rendant possible la formation de compromis.

¹²² *Ibid.*, p. 24.

Sous les termes d'un consensus ambigu, il s'agissait pour les acteurs « sociaux » de veiller au bon accès aux aides de populations pourtant de plus en plus ciblées. C'est précisément pour s'assurer du bon accès des populations visées aux prestations ciblées que les pouvoirs publics allaient développer des politiques d'accès aux aides qui s'intégraient dans le cadre des réformes de l'administration publique ou de la nouvelle gestion publique.

2. Analyser le processus de réforme des administrations publiques

Les politiques d'accès aux droits font en effet partie des réformes administratives dites de la qualité des services publics. Il s'agissait par exemple de créer des points uniques de services publics, de mieux informer à propos des aides, de simplifier les démarches à accomplir ou encore de mettre en place des chartes de qualité des services intégrant plusieurs dimensions comme les délais de traitement des demandes ou les procédures de recours face aux décisions administratives. Dans le cadre d'un processus de réforme des administrations publiques, la mise en œuvre de politiques ou de réformes visant à faciliter l'accès aux prestations et services publics allait permettre de concrétiser la conciliation, toujours sous les termes d'un consensus ambigu, entre des préoccupations pour le contrôle des dépenses sociales et l'accès aux droits sociaux. En améliorant certains processus administratifs, il devenait à la fois possible de faciliter l'accès, mais aussi d'améliorer les performances ou l'efficacité des administrations, et donc de mieux contrôler les dépenses publiques. Le fait de regrouper des services publics en un seul lieu permettait par exemple à la fois de simplifier l'accès aux informations ou aux démarches, tout en limitant une partie des dépenses de fonctionnement.

Cette conciliation allait par la suite être poussée plus loin par l'intégration des préoccupations et des politiques d'accès aux droits sociaux dans les réformes de l'administration électronique. A un premier niveau, l'utilisation des TIC dans l'administration publique allait répondre aux préoccupations d'acteurs sociaux quant au bon accès des populations ciblées aux aides, mais ces nouveaux instruments d'action publique allait aussi rationaliser davantage la gestion et les dépenses administratives. A un second niveau, ces instruments, et principalement de par la meilleure connaissance des populations et des comportements qu'ils rendaient possible, allaient aussi permettre d'améliorer le ciblage des aides. Dans un consensus ambigu, il s'agissait en d'autres termes de continuer à faciliter l'accès aux prestations, mais pour des populations que l'on pouvait cibler mieux et davantage.

Dans un contexte de transformation des Etats-providence, cette matérialisation des préoccupations pour l'accès, par des politiques visant en partie à faciliter l'accès aux prestations ciblées, s'insère donc également dans des travaux qui ont cherché à mieux comprendre les processus de réforme de l'administration publique entamés également à partir des années 1970.

Cette section vise à identifier et mieux appréhender ces réformes administratives dans lesquelles s'insère notre objet de recherche, et à comprendre comment elles ont été étudiées.

a) Les réformes de la nouvelle gestion publique

L'idée qu'il faille réformer les administrations n'est pas nouvelle. Il s'agit d'un thème central et récurrent de l'histoire des administrations publiques qui ont toujours été critiquées, notamment pour être routinières, paperassières et peu efficaces¹²³. Il est toutefois possible d'identifier diverses périodes de réforme des administrations. Du XIX^e siècle aux années 1950, ces réformes renvoient surtout à l'invention et à la mise en place de principes et de règles bureaucratiques. Depuis les années 1960, ces réformes ont plutôt visé à la remise en cause de ces règles par les idées inspirées du *New Public Management* (NPM)¹²⁴.

Tout comme pour les réformes des Etats-providence identifiées à la même période, le processus de réforme de l'administration publique qui prend place principalement depuis la fin des années 1960 est caractérisé par une volonté de réduction des dépenses publiques qui s'inscrit dans de nouvelles finalités macro-économiques monétaristes. La croissance de l'Etat et de ses budgets est alors jugée excessive. Les modes d'organisation des bureaucraties de l'Etat sont aussi devenus l'objet de critiques, de nouvelles façons d'organiser et de faire fonctionner les systèmes administratifs ayant été proposées par des acteurs politiques, administratifs et par des experts¹²⁵. Ces réformes recoupent donc certains objectifs communs. En résumé, il s'agit généralement de séparer les fonctions d'exécution des fonctions de conception, de mettre en concurrence certaines administrations entre elles, ou avec le secteur privé par une contractualisation de certaines administrations, mais aussi de développer des systèmes d'évaluation ou de changer les règles d'allocation et d'utilisation des ressources budgétaires. Les réformes ont également porté sur la nécessité d'améliorer les services rendus aux usagers, d'en accroître la qualité. C'est en lien avec ce principe que des politiques visant à faciliter l'accès aux services publics ont vu le jour. Un dernier principe des réformes a finalement été de changer le statut social des fonctionnaires, par exemple en les rémunérant au mérite, en changeant les modes de recrutement ou en transformant les hiérarchies¹²⁶. Même si elles reposaient sur des principes similaires, les réformes adoptées n'ont cependant pas été les mêmes selon les pays et les administrations. Ces réformes reposaient

¹²³ Christopher HOOD. *The Art of the State: Culture, Rhetoric and Public Management*. Oxford: Oxford University Press, 1998, p. 6.

¹²⁴ Philippe BEZES. *Réinventer l'Etat : Les réformes de l'administration française (1962-2008)*. Paris : PUF, 2009, p. 17.

¹²⁵ *Ibid.*, p. 22.

¹²⁶ Vincent HOMBURG, Christopher POLLITT, Sandra van THIEL. Introduction In POLLITT, Christopher, THIEL, Sandra van, HOMBURG, Vincent ed. *New Public Management in Europe: Adaptation and Alternatives*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2007, pp. 4-5.

sur des visions et des objectifs différents. Les divers contextes institutionnels dans lesquels elles ont été appliquées, de même que les intérêts des acteurs qui les ont portées, expliquent aussi les différences constatées entre des réformes que l'on a souvent tendance à présenter comme homogènes¹²⁷.

b) Différentes approches pour étudier les réformes

Plusieurs analystes ont cherché à comprendre pourquoi et comment se sont produites ces réformes de la nouvelle gestion publique. Comme le résume Philippe Bezes, une première vague de travaux s'est intéressée aux crises qui ont affecté les bureaucraties à partir des années 1970. Les réformes ont alors été surtout comprises comme des réactions et des adaptations, un peu mécaniques, à des facteurs externes ou à des dysfonctionnements internes qui questionnaient les organisations administratives. On a entre autres expliqué les réformes par la crise budgétaire, par une crise de l'efficacité des fonctionnements administratifs qui ne permettait plus d'atteindre les objectifs voulus, par une nécessaire adaptation de l'activité administrative pour répondre aux mutations de l'activité politique confrontée à de plus en plus de demandes, ou par une complexité des problèmes à résoudre, comme l'accroissement du chômage. On pense aussi à une modification des comportements des administrés, ces derniers désirant une bureaucratie plus transparente et sensible à leurs demandes. Dans ce contexte, des acteurs ont revendiqué une accessibilité accrue des services publics passant par exemple par une simplification des démarches administratives ou par un meilleur accueil au guichet, et ce pour répondre plus efficacement aux besoins de certaines populations. Ces éléments explicatifs n'ont cependant pas permis de comprendre pourquoi des choix particuliers de réforme avaient été faits dans des différents pays, par des administrations spécifiques, et à des périodes données¹²⁸.

D'autres analystes se sont aussi intéressés à la diffusion des idées sur les solutions à adopter, à la construction d'un référentiel d'action du NPM. Selon les termes de Philippe Bezes :

« Le NPM constituerait ainsi le « référentiel » ou le « paradigme » des politiques contemporaines de l'administration, c'est-à-dire une doctrine rassemblant des diagnostics des problèmes, des images et des valeurs [...], des normes générales d'action [...] et des instruments »¹²⁹.

La diffusion de ce référentiel, de ses principes d'action permet certes de comprendre en partie les réformes mises en place, mais n'explique pas encore les spécificités nationales ou administratives.

¹²⁷ Christopher HOOD. *The Art of the State*, p. 5.

¹²⁸ Philippe BEZES. *Réinventer l'Etat*, p. 35.

¹²⁹ *Ibid.*, p. 37.

En s'intéressant à ces choix spécifiques de réforme, des travaux ont donc insisté sur le fait que face à des problèmes en apparence similaires, comme les contraintes budgétaires, et malgré une influence dominante du référentiel du NPM, les réformes faisaient néanmoins l'objet de constructions sociales différentes, et donc de choix politiques distincts. Divers auteurs ont alors affirmé que les structurations historiques particulières dans différents Etats permettaient de comprendre comment des problèmes avaient été perçus, et comment des solutions légitimes avaient été sélectionnées. Les configurations politiques, institutionnelles et professionnelles devaient en ce sens également être étudiées pour comprendre les différences¹³⁰. On remarque que des recherches de ce type n'ont cependant pas été fréquemment réalisées dans le champ de l'étude des administrations publiques, et contrairement aux nombreux travaux de ce type réalisés pour comprendre les transformations des Etats-providence. Des enquêtes très récentes qui ont visé à comparer les capacités de réforme administrative dans plusieurs Etats selon une perspective néo-institutionnaliste historique existent toutefois. Des études ont par exemple proposé d'analyser les aptitudes à réformer de divers Etats à partir de leurs propriétés institutionnelles ou des ressources politiques, à expliquer les variations nationales des trajectoires de réforme, ou à analyser les formes distinctes de certains aspects des réformes comme l'amélioration des services clients¹³¹. Dans un ouvrage intitulé *Réinventer l'Etat : Les réformes de l'administration française (1962-2008)*, Philippe Bezes, en analysant le processus de réforme de l'administration publique en France dans sa globalité depuis les années 1960, utilisait lui-même une approche néo-institutionnaliste historique¹³². A cette fin, il étudiait les initiatives intentionnelles et les stratégies des groupes réformateurs, les contraintes que les institutions existantes du système administratif français imposaient aux activités de réforme, et les significations politiques des réformes dans leur contexte national et global. Bien qu'il ait étudié un cas unique, sa recherche avait une visée comparative, et pouvait donc être qualifiée selon les termes comparatistes de *single-country studies*¹³³.

Dans un ouvrage intitulé *The Art of the State: Culture, Rhetoric, and Public Management*, Christopher Hood proposait également d'utiliser une approche néo-institutionnaliste pour étudier les réformes du NPM dans différents pays. En résumé, pour comprendre ces réformes, l'auteur insistait sur la nécessité d'inclure des variables ayant trait aux caractéristiques culturelles et organisationnelles dans les pays et à des époques différentes. En utilisant cette perspective, il devenait possible de saisir les différences nationales relatives à la vision de ce que devait être la

¹³⁰ Sandra van THIEL, Christopher POLLITT, Vincent HOMBURG. Conclusions In POLLITT, Christopher, THIEL, Sandra van, HOMBURG, Vincent ed. *New Public Management in Europe: Adaptation and Alternatives*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2007, pp. 196-203.

¹³¹ Philippe BEZES. *Réinventer l'Etat*, p. 45.

¹³² *Ibid.*

¹³³ Todd LANDMAN. *Issues and Methods in Comparative Politics: An Introduction*. 2nd ed. London: Routledge, 2003, pp. 34-35.

bonne gestion publique, à la façon de mettre en œuvre les réformes, d'organiser les changements dans un système, et de voir comment ces systèmes administratifs se transformaient eux-mêmes avec les réformes¹³⁴.

L'approche adoptée par Tom Christensen et Per Laegreid dans un ouvrage intitulé *Transcending New Public Management: The Transformation of Public Sector Reforms* fournit un autre exemple de l'utilisation des théories néo-institutionnalistes pour étudier les réformes de l'administration publique. Les auteurs proposaient d'utiliser une approche « transformative » (*transformative approach*) pour comparer diverses réformes administratives en Suède, en Norvège, au Danemark, en Australie et en Nouvelle-Zélande. Pour ce faire, ils prenaient comme point de départ l'étude des idées relatives aux réformes à adopter, comme les doctrines internationales sur le NMP, pour ensuite comprendre comment ces idées étaient filtrées, traduites, adaptées, interprétées et modifiées en fonction de processus nationaux spécifiques. Ils affirmaient que ces filtres avaient trait aux cultures politico-administratives nationales et aux choix instrumentaux faits par les responsables politiques et administratifs, et que les choix nationaux de réforme avaient à leur tour une influence sur les réformes adoptées, ou sur les doctrines internationales de réforme¹³⁵.

Dans *Public Management Reform: A Public Analysis*, Christopher Pollitt et Geert Bouckaert proposaient un autre exemple de l'utilisation des théories néo-institutionnalistes pour étudier les réformes de l'administration publique. Afin de comparer les réformes administratives mises en œuvre dans différents pays depuis les années 1980, ces auteurs analysaient les interactions entre diverses variables. Ils s'intéressaient aux variables socio-économiques (changements socio-démographiques, politiques socio-économiques, politique économique globale). Des facteurs structurels et culturels étaient aussi pris en considération. On pense à la structure étatique (distribution verticale de l'autorité, soit centralisation ou décentralisation des pouvoirs, système unitaire ou fédéral, et coordination horizontale entre les instances gouvernementales), à la nature du système politique (majoritaire ou recherche de consensus), au type de relations entre les acteurs politiques et administratifs (plus ou moins grande autonomie de décision, pouvoir discrétionnaire, politisation de la fonction publique), aux canaux de diffusion des idées du nouveau management (*think tanks*, consultants, académiques, fonction publique), de même qu'à la culture administrative dominante¹³⁶. A propos de ce dernier point, les auteurs identifiaient des pays où la culture administrative, qualifiée de *Rechtsstaat*, est caractérisée par le fait que l'Etat est considéré comme la force intégrative centrale de la société (Allemagne,

¹³⁴ Christopher HOOD. *The Art of the State*.

¹³⁵ Tom CHRISTENSEN, Per LAEGREID. *Transcending New Public Management: The Transformation of Public Sector Reforms*. Aldershot: Ashgate Publishing Limited, 2007, p. 8.

¹³⁶ Christopher POLLITT, Geert BOUCKAERT. *Public Management Reform: A Comparative Analysis*. 2nded. Oxford: Oxford University Press, pp. 39-64.

Belgique, France, Italie). Les missions principales de l'Etat concernent alors la préparation, la promulgation et l'application des lois. L'administration publique fonctionne selon des lois et des règles plutôt strictes. Les citoyens, dans leurs rapports avec l'Etat et l'administration, sont aussi tenus par plusieurs règles et des lois. Ces systèmes risquent d'être plus difficiles à réformer en raison de l'importance des lois (*path dependence*). Ils identifiaient aussi des pays caractérisés par une culture administrative dite de l'intérêt public (Australie, Canada, Etats-Unis, Nouvelle-Zélande, Royaume-Uni). Le gouvernement est perçu comme un mal nécessaire, dont les pouvoirs doivent constamment être contrôlés par le Parlement et par d'autres moyens. Les lois sont importantes, mais le respect des procédures est sans doute moins présent que dans les cultures dites de *Rechtsstaat*¹³⁷. La justice et l'indépendance par rapport aux intérêts particuliers sont des valeurs centrales de la fonction publique, tout comme le pragmatisme et la flexibilité. A côté de ces deux grandes cultures s'ajoutent des systèmes plus consensuels, où la fonction publique est souvent moins procédurière et judiciaire, et où les experts ou les groupes d'intérêts participent largement aux processus décisionnels. On pense entre autres aux Pays-Bas, à la Finlande et à la Suède¹³⁸. Les différentes combinaisons de ces variables influent donc sur les capacités de réformer et sur les programmes de réforme finalement adoptés.

Ces mêmes auteurs ont proposé une typologie des réformes administratives qui fait souvent figure de référence dans ce domaine. En comparant la trajectoire de réforme dans 12 pays, ils identifiaient tout d'abord deux groupes « substantiels », de même que des cas hybrides ou plus difficilement classifiables. Le premier groupe est celui des *New Public Management 'marketizers'* (Australie, Nouvelle-Zélande, Royaume-Uni, Etats-Unis). Dans tous ces pays, les techniques et méthodes de gestion venues du secteur privé occupent une place importante dans les réformes. Avec les réformes de l'administration publique, il a été largement question de faire diminuer le rôle de l'administration, d'avoir un Etat « minimal ». Il s'agit de pays où le système électoral est majoritaire, et où le système administratif est en général très centralisé. Ces cultures sont plutôt individualistes, en opposition à des pays où la recherche de consensus est plus importante. Le second groupe est qualifié de *Continental European 'modernizers'* (Belgique, Finlande, France, Pays-Bas, Italie, Suède, Allemagne). L'Etat est considéré dans ces pays comme la force intégrative par excellence de la société, avec des valeurs et un fonctionnement légal qui

¹³⁷ Il existe une littérature importante à propos de la théorie de l'Etat de droit, du *Rechtsstaat* et du *Rule of laws* britannique. Précisons simplement à ce sujet que la notion d'Etat de droit, forme de traduction du concept de *Rechtsstaat*, désigne un Etat soumis au respect de la hiérarchie des normes. L'Etat de droit est alors un Etat rationnel basé sur des règles générales et préexistantes. L'Etat de droit produit le droit, mais celui-ci est une limitation intrinsèque pour l'Etat en tant que socle. Il aboutit à un ordre juridique rigoureux fondé sur des mécanismes de contrôle comme le contrôle constitutionnel. Cette vision se distingue en cela du *Rule of laws* britannique qui pose l'autorité suprême de la loi afin de garantir les libertés et droits fondamentaux individuels. Voir entre autres à ce sujet : Jacques CHEVALLIER. *L'Etat de droit*. 3^e éd. Paris : Montchrestien, 1999. / Dominique COLAS. *L'Etat de droit*. Paris : PUF, 1987.

¹³⁸ Christopher POLLITT, Geert BOUCKAERT. *Public Management Reform*, pp. 52-54.

ne peut être réduit à un discours inspiré du secteur marchand sur l'efficacité, sur la concurrence et sur la satisfaction « client ». On remarque par ailleurs l'importante considération traditionnellement donnée aux hauts fonctionnaires. Au sein de ce groupe de *modernisateurs*, les réformes ont affecté différemment les pays de « l'Europe centrale » (Allemagne, Belgique, France, Italie) et les pays « d'Europe du Nord » (Finlande, Pays-Bas, Suède). Dans des pays comme la Finlande et les Pays-Bas, une tradition de recherche de compromis caractérise l'adoption des réformes, et on retrouve aussi une très forte volonté d'orienter les réformes vers les citoyens. Ces pays modernisateurs d'Europe continentale ont cependant tous ajouté certains éléments à leur administration wébérienne traditionnelle, ce qui permet de les qualifier de pays *néo-wébériens*. Il y aurait donc selon les auteurs deux principaux modèles de réforme, soit le modèle *néo-wébérien* et le modèle anglo-saxon ou *NPM marketizers*¹³⁹.

Dans les pays néo-wébérien, des administrations plutôt centrées sur le respect de règles bureaucratiques internes se sont tournées vers l'extérieur en cherchant à satisfaire davantage aux besoins et aux demandes des usagers. Il s'agissait de créer une culture de la qualité des services. La démocratie représentative a été complétée par une volonté de représentation directe de l'opinion des citoyens (surtout dans les pays d'Europe du Nord, et beaucoup moins en Belgique, en France ou en Italie). Les principes de gestion ont aussi été transformés de façon à davantage prendre en considération les résultats des actions administratives, et moins le simple respect des procédures, ce qui ne veut pas dire que ces procédures n'ont pas gardé une certaine portée. On a également assisté à une professionnalisation des fonctionnaires qui doivent aujourd'hui gérer les services en tenant davantage compte des utilisateurs. En résumé, le groupe des *marketizers* a un idéal étatique axé sur le modèle privé, sur un gouvernement minimal dirigeant une fonction publique orientée vers le marché. Les pays nordiques cherchent plutôt à créer une administration orientée vers les citoyens, qui garantisse les droits et devoirs de ces derniers. Les pays du centre, bien que très proches de cette dernière, ont pour idéal une administration dédiée avant tout à l'intérêt général, mais qui soit plus flexible, moderne et efficace. Il s'agit cependant et évidemment d'idéaux-types. Les alternances gouvernementales affectent par exemple ces modèles, différents dirigeants pouvant insister sur certains aspects des réformes et en délaissier d'autres. L'accession au pouvoir de Tony Blair en 1997 a par exemple et certainement adouci la volonté de s'inspirer du secteur privé pour réformer l'administration au Royaume-Uni¹⁴⁰.

Au sein de ces analyses inspirées des théories néo-institutionnalistes historiques, on remarque que plusieurs autres travaux sur les réformes administratives se sont concentrés sur une seule dimension des systèmes administratifs, étudiant par exemple les politiques de

¹³⁹ *Ibid.*, pp. 96-99.

¹⁴⁰ *Ibid.*, pp. 99-100. / Christopher POLLITT. Convergence or Divergence: What has been Happening in Europe? In POLLITT, Christopher, THIEL, Sandra van, HOMBURG, Vincent ed. *New Public Management in Europe: Adaptation and Alternatives*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2007, pp. 20-24.

décentralisation ou les transformations des relations de pouvoir entre l'administration et ses « usagers », ou l'influence d'un contexte politique sur les réformes. Ces travaux, d'un intérêt certain, n'ont toutefois pas permis d'avoir une vision globale et sur le long terme des réformes adoptées. D'autres recherches ont par ailleurs cherché à analyser les résultats des réformes, ou leur réussite. Catherine Needham, dans un récent ouvrage, a par exemple choisi de s'intéresser aux réformes des services publics adoptées depuis la victoire du Parti travailliste en 1997 au Royaume-Uni, et sous l'angle de l'importance donnée à la figure du « client »¹⁴¹. Tony Butcher, dans un ouvrage intitulé *Delivering Welfare*, étudiait pour sa part les réformes inspirées du NMP qui ont influé sur les services en charge de distribuer les assurances, prestations et services de l'Etat-providence depuis les années 1980 au Royaume-Uni¹⁴². Citons encore le travail de Vincent Spenlehauer sur l'échec d'une politique d'évaluation des politiques publiques lancée en France en 1990¹⁴³.

3. Faire le lien entre deux domaines d'étude

Au vu de cette intégration des politiques d'accès aux droits sociaux dans les politiques de réforme administrative, notamment de développement de l'administration électronique, l'étude de la construction de la thématique et de politiques d'accès aux droits permet non seulement de contribuer aux travaux sur les évolutions des administrations, mais aussi d'apporter à la compréhension des transformations des Etats-providence. Chercher à comprendre pourquoi et comment des politiques d'accès aux droits ont été adoptées nécessite en d'autres termes de faire le lien entre deux domaines d'études souvent cloisonnés¹⁴⁴. Des analystes ont certes étudié des réformes administratives affectant des administrations « sociales » ou en charge de prestations sociales, mais peu ont vraiment cherché à faire le lien entre les évolutions du système de

¹⁴¹ Catherine NEEDHAM. *The Reform of Public Services under New Labour: Narratives of Consumerism*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2007.

¹⁴² Tony BUTCHER. *Delivering Welfare*. 2nded. Buckingham: Open University Press, 2002.

¹⁴³ Vincent SPENLEHAUER. *L'évaluation des politiques publiques, avatar de la planification*. Thèse pour l'obtention du doctorat de science politique de l'Université Pierre Mendès-France de Grenoble, 12 décembre 1998. Disponible sur : <http://tel.archives-ouvertes.fr/tel-00342592/en/>.

¹⁴⁴ Des exemples de travaux qui tentent de faire le lien entre ces deux domaines existent toutefois. Voir par exemple : Rick van BERKEL. The Decentralisation of the Social Assistance in the Netherlands. *International Journal of Sociology and Social Policy*, 2006, vol. 26, n° 1-2, pp. 20-31. / Emma CARMEL, Theodoros PAPADOPOULOS. The New Governance of Social Security in Britain In CARMEL, Emma, PAPADOPOULOS, Theodoros ed. *Understanding Social Security: Issues for Social Policy and Practice*. Bristol: Policy Press, 2003, pp. 31-52. / John CLARKE, Sharon GEWIRTZ, Eugene McLAUGHLIN. Reinventing the Welfare State In *New Managerialism New Welfare?* CLARKE, John, GEWIRTZ, Sharon, McLAUGHLIN, Eugene ed. London: The Open University, 2000, pp. 1-26. / John CLARKE, Janet NEWMAN. *The Managerial State: Power, Politics and Ideology in the Remaking of Social Welfare*. London: Sage, 1997.

protection sociale et des administrations publiques, ou alors en énonçant simplement comme point de départ la transformation des Etats-providence¹⁴⁵.

a) Des pressions comparables pour expliquer les réformes

Même si les travaux de recherche sur les évolutions de l'administration et des Etats-providence se croisent rarement, quelques liens entre les deux domaines d'étude existent toutefois. Précisons tout d'abord que la période d'expansion des Etats-providence, suite à la Deuxième Guerre mondiale, a aussi correspondu à une période d'expansion des systèmes et des effectifs administratifs. La gestion de systèmes étendus et complexes de protection sociale a en ce sens nécessité le déploiement d'importantes ressources administratives. Face à la nécessité de réduire les dépenses sociales qui est apparue, approximativement selon les pays à la fin des années 1960, la remise en question des coûts de fonctionnement et de l'efficacité des administrations en charge de gérer cette protection sociale apparaît comme « logique », et même si d'autres facteurs allaient influencer sur cette évolution. Les réformes des Etats-providence peuvent alors être comprises comme une cause des mutations des administrations publiques, et bien que cette explication causale ne permette pas, comme nous l'avons vu, d'expliquer des parcours nationaux différenciés de transformation de la fonction publique.

Autre lien entre ces réformes, des acteurs ont cherché à défendre des politiques de protection sociale plus généreuses, et ont pesé sur les choix de réforme administrative. Comme le faisait remarquer Philippe Bezes à propos des stratégies des groupes réformateurs et de l'influence de divers acteurs sur le processus de réforme de l'administration en France :

« Les milieux économiques peuvent plaider en faveur d'une administration plus efficace, plus resserrée ou moins procédurière parce qu'ils sont en attente de politiques publiques réduisant les prélèvements obligatoires ou qu'ils veulent reconquérir des domaines où l'Etat est devenu le seul offreur de biens collectifs. Des coalitions favorables à l'Etat-providence défendront, elles, une administration capable d'offrir un traitement égal dans l'accès aux droits »¹⁴⁶.

Comme nous le soutenons, une partie des réformes administratives de la qualité visant à favoriser l'accessibilité des services publics provient en partie de l'influence d'acteurs du milieu associatif, administratif ou académique, qui ont défendu une certaine générosité de l'Etat-providence et le maintien de politiques sociales accessibles.

¹⁴⁵ Voir par exemple : Anders FORSELL, Lars NOREN. (The Difficult Art of) Outsourcing Welfare Services: Experiences from Sweden and New Zealand In CHRISTENSEN, Tom, LAEGREID, Per eds. *Transcending New Public Management: The Transformation of Public Sector Reforms*. Aldershot: Ashgate Publishing Limited, 2007, pp. 203-220. / Tony BUTCHER, *op. cit.*

¹⁴⁶ Philippe BEZES. *Réinventer l'Etat*, p. 53.

b) Un rapprochement théorique : le néo-institutionnalisme historique

Un autre rapprochement entre ces domaines d'étude se situe à un niveau plus théorique. L'importance des approches néo-institutionnalistes historiques dans le champ des transformations des Etats-providence a certainement influé sur la prise en compte plus tardive de cette approche dans les recherches sur les réformes des administrations publiques¹⁴⁷. En adoptant une approche de ce type pour répondre à nos questions de recherche, il s'agit ainsi de participer au développement, dans le champ des réformes administratives, d'un cadre théorique qui a été en partie construit dans les études sur les transformations des Etats-providence. Il s'agit d'analyser les processus de construction de politiques d'accès aux droits sociaux en s'intéressant aux stratégies des acteurs, aux contraintes imposées par les institutions en place, et aux significations données à ces évolutions. Dans un contexte contraignant, la construction de politiques d'accès aux droits sociaux s'explique par la construction de compromis sociaux entre acteurs sur le sens des réformes.

En s'intéressant à l'étude des réformes des Etats-providence et des administrations publiques, nous avons déjà défini les grandes composantes d'une approche néo-institutionnaliste historique. Il s'agit ici de compléter la description de ce courant théorique qui cherche principalement à comprendre les relations entre les institutions et les comportements. En ce qui concerne les qualifications en termes « d'institutionnalisme » et de « nouvel institutionnalisme », précisons simplement qu'alors que les théories relevant de ce que l'on nomme « ancien institutionnalisme » mettaient l'accent sur les institutions étatiques formelles, considérant que la description du système légal d'un pays permettait de mettre à jour l'essentiel de sa nature politique, les néo-institutionnalistes s'intéressent, et selon les termes utilisés par Mamoudou Gazibo et Jane Jenson, à des :

« thématiques plus variées et plus complexes, qui peuvent couvrir l'Etat et les institutions formelles comme les anciens institutionnalistes ; mais aussi la démocratisation et les luttes pour le pouvoir politique ; le rôle des grandes entreprises, des firmes multinationales et des flux transnationaux ; les politiques publiques ainsi que la problématique de l'Etat-providence »¹⁴⁸.

Rappelons encore que les approches liées au néo-institutionnalisme ont été construites en réaction aux théories de grande portée des années 1950 et 1960 comme les recherches behavioristes qui soulignaient les similarités de processus s'inscrivant dans l'espace et dans le temps, les principaux facteurs analysés étant les croyances, les comportements des acteurs et la distribution informelle du pouvoir. A l'opposé, les néo-institutionnalistes tentent plutôt de comprendre les

¹⁴⁷ *Ibid.*, p. 45.

¹⁴⁸ Mamoudou GAZIBO, Jane JENSON. *La politique comparée : Fondements, enjeux et approches théoriques*. Montréal : Les Presses de l'Université de Montréal, 2004, p. 202.

Marie-Pierre Hamel — *Les politiques d'accès aux droits sociaux : entre rationalisation budgétaire et lutte contre la pauvreté. Une comparaison France, Pays-Bas, Royaume-Uni* — Thèse IEP Paris, 2009.

différences entre pays ou entre secteurs en s'intéressant aux variations institutionnelles qui structurent les intérêts, les pouvoirs, les interactions et les demandes¹⁴⁹. Il s'agit en d'autres termes d'expliquer la persistance de différences entre pays, et malgré des pressions et des défis similaires.

Le concept d'institution étant central aux approches néo-institutionnalistes, il s'agit par ailleurs de préciser sa signification. De façon générale, les institutionnalistes historiques définissent les institutions en référant à des organisations formelles et à des règles et procédures informelles qui structurent les comportements des acteurs. Une définition des institutions comprend alors des éléments comme les règles de la compétition électorale, de la représentation partisane, des règles d'ordre constitutionnel, les relations entre les instances gouvernementales, la structure et l'organisation des partenaires sociaux, ou le fonctionnement des administrations publiques. Les institutions informelles, qui sont souvent la source de désaccords entre analystes, peuvent pour leur part inclure divers facteurs allant des normes à la structuration des classes sociales. On pense entre autres aux normes et « façons de faire » législatives, juridiques et bureaucratiques, aux procédures opérationnelles, aux routines, ou encore à la culture traditionnelle¹⁵⁰.

En s'intéressant aux travaux sur les réformes des Etats-providence et des administrations publiques, nous avons présenté des analyses qui se rattachent principalement au néo-institutionnalisme historique. Il existe cependant d'autres types de (néo-) institutionnalisme, soient l'institutionnalisme des choix rationnels et l'institutionnalisme sociologique¹⁵¹. La convergence entre ces approches, qui reposent sur des appareils conceptuels différents et qui donnent des explications hétérogènes du changement, est qu'elles cherchent toutes à expliquer le changement à partir du rôle joué par les institutions. Une approche institutionnelle consiste en d'autres termes à s'intéresser au rôle des institutions, au processus d'institutionnalisation pour comprendre les actions des acteurs dans une organisation, dans l'ordre social ou une société¹⁵². Ces institutions sont principalement des variables indépendantes, ce qui n'exclut pas que l'on puisse aussi tenter d'expliquer les mécanismes de leur « construction », de leur émergence ou de leur maintien. On peut donc s'interroger sur les mécanismes à travers lesquels les acteurs

¹⁴⁹ *Ibid.*, p. 199. A propos de *old institutionalism* et de *new institutionalism*, voir aussi : Paul J. DIMAGGIO, Walter W. POWELL. Introduction In POWELL, Walter W., DIMAGGIO, Paul J. ed. *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago: The University of Chicago Press, 1991, pp. 1-38. / Guy B. PETERS. *Institutional Theory in Political Science: The 'New Institutionalism'*. 2nded. London: Continuum, 2005, pp. 1-24.

¹⁵⁰ Kathleen THELEN, Sven STEINMO. Historical Institutionalism in Comparative Politics In STEINMO, Sven, THELEN, Kathleen, LONGSTRETH, Frank ed. *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis*. Cambridge: Cambridge University Press, 1992, pp. 2-11.

¹⁵¹ Peter A. HALL, Rosemary C. R. TAYLOR. La science politique et les trois néo-institutionnalismes. *Revue française de science politique*, juin - août 1997, vol. 47, n° 3-4, pp. 469-496.

¹⁵² James G. MARCH, Johan P. OLSEN. The Institutional Dynamics of International Political Orders. *International Organization*, autumn 1998, vol. 52, n° 4, p. 948.

contribuent à construire les institutions en même temps qu'ils sont contraints, dans un processus de changement, par ces mêmes institutions¹⁵³.

Malgré ces similitudes, les néo-institutionnalistes historiques ont surtout tendance à s'intéresser à la continuité historique dans un pays. Ils admettent certes la possibilité de changements institutionnels, mais ils insistent néanmoins largement sur les continuités et sur la stabilité institutionnelle, comme l'illustre la notion de *path dependency* développée principalement par Paul Pierson (*voir supra*)¹⁵⁴. En résumé, les institutions ont tendance à persister parce qu'elles structurent les décisions même concernant les possibilités de réforme que les individus peuvent envisager¹⁵⁵. Des changements surviennent tout de même, comme nous l'avons vu à propos des réformes des Etats-providence. Pour certains, ces transformations s'expliquent par des chocs exogènes, comme les guerres ou les crises économiques, des innovations institutionnelles pouvant alors voir le jour¹⁵⁶. Des analystes tenants d'une approche institutionnaliste historique ont par ailleurs expliqué que le changement prenait plutôt la forme d'évolutions incrémentales et discrètes, et telles que décrites notamment par Wolfgang Streeck et Kathleen Thelen (*voir supra*)¹⁵⁷.

Pour les néo-institutionnalistes historiques, les institutions ont donc un caractère très structurant. L'organisation institutionnelle détermine les rapports de force entre acteurs, et la position institutionnelle de chaque acteur influe sur la façon dont il conçoit ses intérêts. Les partenaires sociaux auront par exemple plus ou moins de pouvoir et des intérêts différents dans les réformes des systèmes de protection sociale selon que l'on se trouve dans un système corporatiste ou libéral. Parce que les institutions qui influent sur les acteurs sont nombreuses et qu'elles peuvent même avoir des aspects contradictoires, les acteurs sont motivés par un agencement complexe de préférences parfois conflictuelles¹⁵⁸. Il peut par exemple s'agir à la fois d'assurer une protection sociale décente aux individus, tout en voulant réduire les dépenses sociales.

Il est important de préciser que les institutionnalistes historiques ne considèrent pas que les institutions sont les seuls facteurs explicatifs des résultats sociaux et politiques¹⁵⁹. Des explications en termes de lutte des classes et de conflits entre groupes sociaux sont aussi considérées par les auteurs dans cette branche. Les idées jouent également un rôle important, car

¹⁵³ Pierre MULLER. Esquisse d'une théorie du changement dans l'action publique : Structures, acteurs et cadres cognitifs. *Revue française de science politique*, février 2005, vol. 55, n° 1, p. 167.

¹⁵⁴ Paul PIERSON. *Dismantling the Welfare State?*

¹⁵⁵ Peter A. HALL, Rosemary C. R. TAYLOR, *op. cit.*, p. 474.

¹⁵⁶ Stephen D. KRASNER. Approaches to the State: Alternative, Conceptions and Historical Dynamics. *Comparative Politics*, January 1984, vol. 16, n° 2, pp. 223-246.

¹⁵⁷ Wolfgang STREECK, Kathleen THELEN. *Beyond Continuity: Institutional Change in Advanced Political Economies*. Oxford: Oxford University Press, 2005.

¹⁵⁸ Kathleen THELEN, Sven STEINMO, *op. cit.*, p. 8.

¹⁵⁹ Peter A. HALL, Rosemary C. R. TAYLOR, *op. cit.*, p. 472.

en variant, elles conduisent les acteurs à changer leur position. La séquence des événements dans l'histoire, leur *timing*, expliquent par ailleurs les résultats politiques. Malgré ces variables, ce sont toutefois et en fin de compte les institutions qui structurent, pour les tenants de cette approche, les stratégies et les choix des acteurs, mais aussi leurs objectifs et intérêts, de même que leurs relations conflictuelles ou coopératives¹⁶⁰.

L'institutionnalisme du choix rationnel propose pour sa part deux conceptualisations des institutions. Une première approche s'interroge sur les conséquences qu'ont les institutions et leurs règles sur le comportement des acteurs. Un autre courant de travaux porte plutôt sur l'explication de l'existence de ces institutions, et se demande pourquoi les relations entre acteurs sont régies par des règles institutionnelles. La fonction des institutions est alors de réduire les incertitudes, de rendre les comportements plus prévisibles et de faciliter la coopération entre acteurs¹⁶¹. L'existence et la survie des institutions s'expliquent par un accord volontaire entre acteurs, et parce qu'elles procurent plus de bénéfices aux acteurs intéressés que des formes institutionnelles concurrentes¹⁶². Les choix des acteurs ne dépendent donc pas de facteurs extérieurs, mais sont calculés. Les institutions structurent certes les stratégies, mais les acteurs en sont conscients et cherchent à maximiser leur utilité¹⁶³.

On remarque que par rapport à une analyse en termes de choix rationnels, les néo-institutionnalistes historiques croient également que les institutions structurent les stratégies, mais ils ne considèrent pas que tous les choix des acteurs visent à maximiser cette utilité. Ils estiment plutôt que les acteurs suivent la plupart du temps des règles socialement définies, dans des mécanismes de reproduction ou en lien avec la persistance de normes qui sont prises pour acquises, et sans que ces règles ne correspondent toujours à leurs propres intérêts. Pour les néo-institutionnalistes historiques, les institutions ne structurent par ailleurs pas que les stratégies des acteurs, mais elles structurent aussi leurs choix ou la conception même de leurs intérêts¹⁶⁴. Les analyses relevant des choix rationnels ont par ailleurs tendance à avoir une démarche de recherche plutôt déductive, les intérêts des acteurs étant souvent déduits de théories « universalisantes » et de façon à pouvoir prédire les comportements politiques. Les néo-institutionnalistes historiques formulent pour leur part des hypothèses de recherche de façon

¹⁶⁰ Mamoudou GAZIBO, Jane JENSON, *op. cit.*, p. 210.

¹⁶¹ *Ibid.*, p. 207.

¹⁶² Peter A. HALL, Rosemary C. R. TAYLOR, *op. cit.*, p. 480.

¹⁶³ Pour des éléments critiques de cette approche, voir entre autres : James G. MARCH, Johan P. OLSEN, *op. cit.*, pp. 943-969. Pour un résumé de cette approche, voir par exemple : Margaret LEVI. A Model, a Method, and a Map: Rational Choice in Comparative and Historical Analysis In LICHBACH, Mark Irving, ZUCKERMAN, Alan S. ed. *Comparative Politics: Rationality, Culture and Structure*. Cambridge: Cambridge University Press, 1997, pp. 19-41.

¹⁶⁴ Kathleen THELEN, Sven STEINMO, *op. cit.*, p. 8.

plutôt inductive à partir de résultats d'analyses empiriques, et de façon à développer une appréhension fine et contextualisée de la politique¹⁶⁵.

Les institutionnalistes sociologiques s'intéressent pour leur part aux explications culturelles de l'origine, du sens et de la nature des institutions¹⁶⁶. Selon eux, les institutions existent parce qu'elles sont le résultat de luttes de pouvoir entre acteurs, mais surtout parce qu'elles sont conformes au contexte social dans lequel elles existent, parce qu'elles sont la traduction de normes sociales et de modèles sociaux dominants. Dans cette approche, les intérêts des acteurs dépendent donc également des institutions, mais l'on insiste davantage sur la culture et les idées qui déterminent ces institutions¹⁶⁷. On remarque que les institutions ont ici tendance à inclure non seulement les règles, procédures et normes formelles, mais aussi les systèmes de symboles, les schémas cognitifs et les modèles moraux qui fournissent des cadres de signification aux actions. On insiste alors sur la façon dont les institutions influent sur les comportements en fournissant les schémas cognitifs de l'action, en précisant non seulement ce qu'il faut faire, mais ce qu'il est possible d'imaginer faire dans un contexte donné. Dernier point, pour les tenants de cette approche, de nouvelles pratiques institutionnelles sont adoptées par les organisations pas tant pour renforcer leur efficacité, mais parce qu'elles renforcent leur légitimité sociale et celle de leurs adhérents¹⁶⁸.

Les travaux d'auteurs comme Peter A. Hall¹⁶⁹, Pierre Muller et Bruno Jobert¹⁷⁰, ou Paul A. Sabatier¹⁷¹ sont caractéristiques de cette dernière approche. Ces chercheurs ont tous insisté sur la construction de paradigmes, de référentiels ou de cadres cognitifs qui composent les institutions et déterminent les intérêts et les choix des acteurs. Le sens du changement est alors prévisible, mais pas ses modalités. Selon les termes utilisés par Pierre Muller, les secteurs de la société doivent s'adapter à un référentiel global, à une vision globale de la place des secteurs et des acteurs de la société, et ce malgré le fait que ces secteurs tendent à se constituer en un univers de sens et d'action autonome dominé par des acteurs défendant des intérêts particuliers. L'objet des politiques publiques est alors d'agir sur ces tensions, « essentiellement en tentant d'adapter les caractéristiques des sous-systèmes concernés pour qu'elles correspondent à ce qu'elles

¹⁶⁵ Sven STEINMO. « Néo-institutionnalismes » In BOUSSAGUET, Laurie, JACQUOT, Sophie, RAVINET, Pauline dir. *Dictionnaire des politiques publiques*. 2^e éd. Paris : Presses de la fondation nationale des sciences politiques, 2006, p. 293.

¹⁶⁶ Pour un résumé de cette approche voir entre autres : Marc HOWARD ROSS. *Culture and Identity in Comparative Political Analysis* In LICHBACH, Mark Irving, ZUCKERMAN, Alan S. ed. *Comparative Politics: Rationality, Culture and Structure*. Cambridge: Cambridge University Press, 1997, pp. 42-80.

¹⁶⁷ Mamoudou GAZIBO, Jane JENSON, *op. cit.*, p. 210.

¹⁶⁸ Peter A. HALL, Rosemary C. R. TAYLOR, *op. cit.*, pp. 482-485.

¹⁶⁹ Peter A. HALL. Policy Paradigms, Social Learning and the State: The Case of Macro Economic Policy-Making in Britain. *Comparative Politics*, April 1993, vol. 25, n° 3, pp. 275-296.

¹⁷⁰ Bruno JOBERT, Pierre MULLER, *op. cit.*

¹⁷¹ Paul A. SABATIER, Edella SCHLAGER. Les approches cognitives des politiques publiques : Perspectives américaines. *Revue française de science politique*, avril 2000, vol. 50, n° 2, pp. 209-234.

« doivent » être du point de vue de la vision globale »¹⁷². Il s'agit alors d'expliquer pourquoi apparaissent les problèmes ou les désajustements, et pourquoi et comment des solutions vont être construites. Il devient possible de prévoir le sens du changement en s'intéressant à ce niveau global, mais pas de savoir selon quelles modalités les acteurs d'un secteur vont s'adapter à ce référentiel, à cette structure institutionnelle (et même si en s'adaptant, ils peuvent aussi influencer sur la structure). Une dimension importante de cette approche est que les acteurs s'accordent, dans un processus de changement, sur un socle minimal, sur un discours qui permet différentes interprétations, et qui rend alors possible de réunir des intérêts divergents, voire contradictoires, et cela dans un consensus ambigu (*voir supra*), toujours pour s'adapter au « référentiel-institutionnel » global. Une réforme qui repose sur un cadre cognitif permettant un consensus ambigu aura ainsi bien des chances d'être adoptée, car elle permet de réunir différents intérêts. Il ne s'agit pas, pour comprendre une réforme, de chercher à en reconstituer le sens précis, mais plutôt d'en saisir les sens possibles, afin de comprendre comment un consensus ambigu a pu se créer autour d'elle¹⁷³. Selon cette analyse, le changement ne s'explique alors pas par les idées, mais par le fait que les acteurs, de par diverses stratégies, doivent s'adapter à une contrainte globale qui pèse sur eux¹⁷⁴.

On remarque finalement que plusieurs auteurs ont plaidé pour un rapprochement plus grand entre ces différentes écoles. Il ne s'agit alors pas d'adopter une démarche de recherche totalement hétéroclite, mais plutôt, à partir d'une approche « première », d'intégrer des éléments des autres néo-institutionnalistes¹⁷⁵. Comme l'expliquent Peter A. Hall et Rosemary C. R. Taylor :

« C'est ainsi que le comportement d'un acteur peut être influencé en même temps par les stratégies probables des autres acteurs et par la référence à un ensemble familier de modèles moraux ou cognitifs, chaque facteur étant lié à la configuration des institutions existantes »¹⁷⁶.

Bruno Palier et Yves Surel, dans un article paru en 2005, défendaient également un rapprochement des néo-institutionnalismes. Il faut tout d'abord et selon eux admettre :

¹⁷² Pierre MULLER. Esquisse d'une théorie du changement, p. 168.

¹⁷³ Bruno PALIER, Yves SUREL. Les « trois I » et l'analyse de l'Etat en action. *Revue française de science politique*, février 2005, vol. 55, n° 1, p. 13.

¹⁷⁴ Pierre MULLER. Esquisse d'une théorie du changement dans l'action publique : Structures, acteurs et cadres cognitifs. *Revue française de science politique*, février 2005, vol. 55, n° 1, p. 172.

¹⁷⁵ Voir entre autres à ce sujet : Peter A. HALL. The Role of Interests, Institutions, and Ideas in the Comparative Political Economy of the Industrialized Nations In LICHBACH, Mark Irving, ZUCKERMAN, Alan S. ed. *Comparative Politics: Rationality, Culture and Structure*. Cambridge: Cambridge University Press, 1997, pp. 174-207. / Guy B. PETERS, *op. cit.*

¹⁷⁶ Peter A. HALL, Rosemary C. R. TAYLOR, *op. cit.*, p. 492.

« que les processus étudiés sont tout à la fois portés par des conflits et des compromis entre les intérêts concernés, formatés par les institutions héritées du passé et formulés au travers de cadres cognitifs, normatifs et rhétoriques [...] »¹⁷⁷.

A partir de cette reconnaissance de l'importance à accorder aux variables intérêts, institutions, et idées pour expliquer le changement en politiques publiques, des hypothèses complémentaires ou concurrentes pouvaient être formulées, la hiérarchisation des variables se faisant une fois l'analyse menée, par une généralisation inductive. En ce sens, on ne peut présupposer *a priori* qu'une variable est primordiale par rapport aux autres pour expliquer le changement. On précisera au terme de l'analyse quelle variable semble avoir un poids explicatif important à un moment, ou dans une séquence de l'analyse, les autres variables étant à ce moment d'importance secondaire¹⁷⁸.

∴

En résumé, en adoptant une approche de type néo-institutionnaliste historique pour mieux comprendre l'émergence et la construction de politiques d'accès aux droits, il s'agit à la fois de contribuer au développement de cette approche dans le champ de l'étude des transformations des Etats-providence, mais aussi dans le domaine des transformations des administrations publiques où ce type d'approche théorique est moins utilisée. De façon plus générale, un apport central de notre recherche est de faire le lien entre réformes des Etats-providence et des administrations publiques, deux domaines d'analyse qui sont souvent cloisonnés. Ainsi, pour comprendre la construction de politiques d'accès aux prestations et services, il faut s'intéresser à la fois aux évolutions de la protection sociale et des administrations publiques.

III. Comment faire du « social » sous un référentiel monétariste ? Les hypothèses de recherche

Cette section vise à faire la synthèse du questionnement de recherche décrit jusqu'à maintenant. Il s'agit de présenter de façon distincte nos questions de recherche, notre stratégie de compréhension et de démonstration, et les hypothèses de recherche.

La **problématique générale** qu'aborde cette thèse est donc celle de la construction d'une politique publique. En d'autres termes, *comment une thématique devient un objet d'attention dans le débat public, par quel processus est-elle définie comme problème social et politique ?*

¹⁷⁷ Bruno PALIER, Yves SUREL, *op. cit.*, p. 11.

¹⁷⁸ *Ibid.*, p. 27.

Cette interrogation est liée à un questionnement plus théorique quant au processus de mise à l'agenda, de construction d'une problématique d'action publique.

La **problématique spécifique** de notre thèse vise à comprendre *pourquoi la thématique de l'accès aux droits sociaux a gagné en importance et a été l'objet de politiques publiques dans les trois dernières décennies*. Il s'agit d'expliquer comment cette question est devenue centrale dans le champ des politiques sociales, et plus spécifiquement dans le secteur des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Comment a-t-elle été construite, quelle trajectoire a-t-elle suivie, quels sont les acteurs de ce processus ? Que nous révèle cette politique sur l'évolution d'un secteur de l'action publique, celui des politiques de lutte contre la pauvreté, mais aussi sur les transformations plus larges de la protection sociale et des administrations publiques ? Pour comprendre cette construction, nous avons choisi d'adopter une approche de type néo-institutionnaliste historique. Il s'agit d'analyser le changement en s'intéressant aux stratégies des acteurs, aux contraintes institutionnelles qui influent sur leurs actions, et aux significations des réformes qui affectent ces actions, mais qui sont également mobilisées par ces acteurs.

1. Une adaptation du secteur de la lutte contre la pauvreté au référentiel monétariste basée sur un consensus ambigu

Pour répondre à notre question spécifique de recherche sur l'émergence de la question de l'accès aux droits sociaux dans le débat public, une première stratégie a été de s'intéresser aux évolutions plus globales des Etats-providence à la même période. L'étude de ces transformations nous a conduite à formuler notre **première hypothèse**. *L'émergence de la question de l'accès aux droits sociaux dans le débat public est liée au ciblage grandissant de la protection sociale*. Comme nous l'avons vu, les analyses des transformations des Etats-providence qui ont pris place dans la plupart des pays de l'Europe de l'Ouest depuis les années 1970 ont souvent signalé les difficultés à réformer ces systèmes de protection sociale, et en lien avec des phénomènes de *path dependency*. Selon cette logique, les institutions contraignent particulièrement les possibilités de réforme. Comme l'ont montré divers travaux qui ont insisté sur la nature incrémentale des transformations, le changement n'est cependant pas impossible. Pour comprendre le processus d'émergence de la question de l'accès aux droits sociaux, il faut expliquer le processus général de ciblage de la protection sociale dans les pays étudiés. Face à une contrainte économique « globale » et à de fortes contraintes institutionnelles « nationales », le ciblage a pu se développer en lien avec la formation d'un compromis ambigu entre acteurs sur le sens des réformes. Le ciblage a ainsi été présenté et perçu comme une façon d'aider plus « efficacement » les plus pauvres malgré des contraintes économiques.

Pour expliquer l'émergence et la construction de politiques d'accès aux droits, un mécanisme central à notre thèse est donc la construction de compromis ambigus sur le sens des réformes. Ceci nous conduit à formuler notre **seconde hypothèse** de recherche. *En réaction au processus de ciblage de la protection sociale, les acteurs « sociaux » ont placé au centre de leur référentiel d'action sectoriel la question de l'accès aux droits sociaux parce que celle-ci permettait à la fois de donner une identité au secteur et de définir des actions compatibles avec la vision qu'avaient les acteurs de l'action sociale, tout en permettant au référentiel sectoriel de s'adapter en large partie aux évolutions globales de la protection sociale.* Ce processus s'est fait en deux temps. Il a tout d'abord été question de s'opposer au ciblage, et de réclamer le maintien d'une protection sociale plus universelle en référant à l'accès aux droits. Face à des transformations qui semblaient cependant de plus en plus inéluctables, l'émergence de la thématique de l'accès aux droits s'explique plutôt par le sens plus ambigu qu'elle a revêtu : il est possible de cibler davantage la protection sociale, mais à condition de veiller au bon accès aux aides des populations les plus démunies. Il s'agit donc dans un deuxième temps d'expliquer comment les acteurs des politiques sociales ont redéfini leur référentiel d'action face au ciblage grandissant de la protection sociale.

Une autre stratégie de recherche pour comprendre la construction de politiques d'accès aux droits sociaux a été de s'intéresser aux réformes des administrations publiques, ou de la nouvelle gestion publique, entamées également dans les années 1970. Ces réformes ont visé à la fois à mieux contrôler les coûts de la protection sociale et à améliorer la qualité des services publics, et en partie en rendant les prestations et services plus accessibles. D'un côté, des coalitions d'acteurs favorables à l'Etat-providence ont en effet défendu une administration qui soit en mesure de faciliter l'accès aux aides. D'un autre côté, ces politiques d'accès poussaient plus loin la conciliation entre référentiel global et sectoriel. Avec elles, il était possible de faciliter l'accès aux prestations ciblées (et à tous les services publics) tout en contribuant à la rationalisation des processus administratifs, au contrôle des coûts de gestion de la protection sociale. Ces observations nous permettent de formuler notre **troisième hypothèse** de recherche. *Dans le cadre d'un processus de réforme des administrations publiques, la création de politiques visant à faciliter l'accès aux prestations ciblées allait permettre de concrétiser la conciliation entre préoccupations pour le contrôle des dépenses sociales et accès aux droits sociaux.* Il s'agit donc d'analyser les objectifs de ces réformes, et de façon à démontrer qu'elles ont permis de répondre à ces objectifs.

Dans le cadre de ces réformes, des instruments spécifiques de gestion liés aux TIC ont vu le jour. Ils permettaient d'un côté de faciliter l'accès aux prestations par le croisement des données administratives. Ils accroissaient par ailleurs encore les possibilités de rationalisation administrative. A partir de ces observations, nous formulons une **quatrième hypothèse** de

recherche. *La création d'instruments de gestion liés aux TIC dans le cadre des réformes de la nouvelle gestion publique allait permettre de pousser plus loin la conciliation entre accès aux droits sociaux et contrôle des dépenses de protection sociale.* A un premier niveau, il s'agissait toujours de répondre aux préoccupations d'acteurs sociaux en facilitant l'accès à la protection sociale et aux prestations ciblées. Ces instruments permettaient en fait d'accroître les performances relatives à l'accès aux aides et à la rationalisation des processus de gestion. A un autre niveau, en offrant la possibilité de mieux connaître les caractéristiques des populations destinataires des prestations sociales, ces instruments permettaient également de cibler davantage la protection sociale. Ces instruments offraient en d'autres termes la possibilité d'offrir un accès de plus en plus performant à des prestations que l'on pouvait davantage et mieux cibler. Il s'agit là encore d'analyser les objectifs attribués à la mise en œuvre de ces instruments de façon à démontrer qu'ils relevaient d'un compromis entre acteurs qui explique leur développement.

Dans tous les pays étudiés, le processus d'émergence de la question de l'accès aux droits sociaux et de construction de politiques d'accès s'explique donc en réaction aux revendications d'acteurs attachés à défendre une certaine générosité des Etats-providence face au ciblage grandissant de la protection sociale. Dans un contexte où le contrôle des dépenses sociales apparaissait comme un objectif primordial, la thématique de l'accès aux droits sociaux, puis la mise en place de réformes administratives et d'instruments de gestion spécifiques, s'analysent principalement par le caractère polysémique de cette thématique, par la conciliation entre objectifs en tension qu'elle rendait possible. Les politiques d'accès aux droits répondent alors à une redéfinition de l'action des acteurs sociaux sous un référentiel de marché. Il s'agit de savoir comment « faire du social » dans un contexte de *retrenchment*, l'objectif étant de veiller à l'accessibilité de prestations sociales pourtant de plus en plus ciblées.

Nous tenons finalement à préciser que pour comprendre l'émergence et la construction de politiques d'accès aux droits sociaux dans les pays étudiés, nous nous sommes interrogée quant à la pertinence de retenir la variable européenne. La question était alors : est-ce que le niveau européen permet d'expliquer l'émergence et la construction de politiques d'accès aux droits sociaux dans les pays étudiés ? Nous avons choisi de ne pas retenir cette variable dans l'analyse, ou de n'y faire référence qu'à la marge, pour les raisons suivantes.

La question de l'accès aux droits sociaux se situe tout d'abord dans le champ des politiques sociales. Dans ce domaine, l'influence de l'Europe ne peut être étudiée qu'en fonction du principe de subsidiarité. Les politiques sociales restent en effet majoritairement gérées au niveau national, les Etats membres n'ayant pas transféré leurs compétences à Bruxelles. Cela ne veut pas dire que l'Europe n'a aucune influence à ce niveau, mais que cette influence est plutôt indirecte ou *soft*. On parle ainsi et souvent de *soft law* pour désigner l'influence européenne dans

des domaines de la « stricte » responsabilité nationale, et en opposition avec le *hard law*¹⁷⁹. Plusieurs auteurs ont d'ailleurs cherché à étudier cette influence indirecte au niveau national¹⁸⁰. Il demeure cependant que dans le domaine des politiques sociales et plus spécifiquement des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion, on peut supposer que cette influence est plutôt faible. Cela ne veut pas dire que nous ne faisons pas référence au niveau européen pour expliquer le changement. Ainsi, lorsqu'il est question de comprendre les facteurs qui ont fait que la protection sociale a été davantage ciblée dans les pays étudiés, on mentionnera le Traité de Maastricht (1992) et la pression exercée sur les Etats membres qui ont d'importants déficits publics. De même, certains ont étudié le rôle de l'Europe dans les réformes nationales des administrations publiques¹⁸¹. Avec cette recherche, il ne s'agit cependant pas d'explorer la totalité des facteurs qui peuvent expliquer pourquoi des réformes administratives ont vu le jour, mais plutôt d'affirmer que les revendications de certains acteurs quant à l'amélioration de l'accès aux prestations ciblées ont eu une influence sur les réformes.

L'argument principal qui nous conduit à ne pas retenir la variable européenne dans l'analyse est que l'attention accordée à la question de l'accès aux droits sociaux au niveau européen est limitée et tardive, la plupart des évolutions européennes étant postérieures aux émergences nationales étudiées. En ce qui concerne notre sujet, l'Union européenne proclamait par exemple une *Charte des droits fondamentaux* en 2000. Il y était spécifié que l'Union reconnaissait et respectait le droit d'accès aux prestations de Sécurité sociale et aux services sociaux, mais sans qu'aucune action concrète ne vienne appuyer cette demande¹⁸². Deux rapports importants sur la question de l'accès aux droits sociaux ont aussi été réalisés à l'initiative du Conseil de l'Europe, et plus précisément du Comité européen pour la cohésion sociale (CDCS)¹⁸³. Il demeure cependant difficile d'affirmer que ces documents ont pu avoir une

¹⁷⁹ Voir à ce sujet : David M. TRUBEK, Louise G. TRUBEK. The Open Method of Co-ordination and the Construction of Social Europe In ZEITLIN, Jonathan, POCHE, Philippe ed. with MAGNUSSON, Lars. *The Open Method of Co-ordination in Action: The European Employment and Social Inclusion Strategies*. Brussels: P.I.E.- Peter Lang S.A., 2005, pp. 83-103.

¹⁸⁰ Voir par exemple : Maria Green COWLES, James CAPORASO, Thomas RISSE. *Transforming Europe: Europeanization and Domestic Change*. Ithaca: Cornell University Press, 2001. / Martin HEIDENREICH, Gabriele BISCHOFF. The Open Method of Coordination: A Way to the Europeanization of Social and Employment Policies? *Journal of Common Market Studies*, 2008, vol. 46, n° 3, pp. 497-532. / Martin HEIDENREICH, Jonathan ZEITLIN. *Changing European Employment and Welfare Regimes: The Influence of the Open Method of Coordination on National Reforms*. London: Routledge, 2009. / Jonathan ZEITLIN, Philippe POCHE with Lars MAGNUSSON. *The Open Method of Co-ordination in Action: The European Employment and Social Inclusion Strategies*. Brussels: P.I.E.- Peter Lang S.A., 2005.

¹⁸¹ Laurence E. LYNN, Jr. *Public Management: Old and New*. London: Routledge, 2006, pp. 127-128.

¹⁸² COMMISSION EUROPÉENNE, CONSEIL EUROPEEN, PARLEMENT EUROPEEN. *Charte des droits fondamentaux de l'Union Européenne (2000/C 364/01)*. Journal officiel des Communautés européennes C 364/1. Le 18.12.2000, article 34. Disponible sur : www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_fr.pdf.

¹⁸³ Mary DALY (with the assistance of the Editorial Group for the Report on Access to Social Rights (CS-ASR)), *op. cit.*, pp. 29-30. Disponible sur : http://www.coe.int/t/dg3/socialpolicies/publications_en.asp#socrights. / Peter MELVYN. *Obstacles à l'accès à la protection sociale*. Comité européen pour la cohésion sociale, 2001. Disponible

influence importante sur des réformes administratives qui ont visé à faciliter l'accès, surtout si l'on considère que des réformes de ce type ont vu le jour avant la diffusion de ces rapports. La Méthode Ouverte de Coordination Inclusion sociale (MOC/Incl) a par ailleurs été mise en place en 2001 dans le cadre de la Stratégie de Lisbonne. Parmi les outils de la MOC/Incl, les Etats membres devaient rédiger des *Plans d'Action Nationaux Inclusion sociale* (PAN/Incl). Dans ces PAN/Incl, les Etats membres étaient incités à rendre compte des moyens mis en œuvre pour promouvoir l'accès de tous aux ressources, aux biens et aux services. Cet objectif était ainsi le premier des quatre objectifs communs adoptés en 2000 par la Commission et le Conseil européen pour les premiers PAN/Incl (2001)¹⁸⁴. En prévision des seconds PAN/Incl (2003-2005), l'évaluation conjointe invitait les Etats à veiller à garantir un égal accès à des services de qualité¹⁸⁵. Le rapport d'évaluation de 2005 abordait la nécessité de rationaliser l'accès au système de prestations traditionnelles et d'assurer l'accès à des services de qualité¹⁸⁶. Autre exemple, le rapport d'évaluation de 2007 précisait aussi que pour lutter contre l'exclusion, il fallait améliorer l'accès aux services¹⁸⁷. Il s'agissait cependant d'une nécessité de « rendre compte » *a posteriori* des actions entreprises, et non pas d'une obligation formelle d'entreprendre des actions. On remarque par ailleurs que l'influence des PAN/Incl n'est pas la même dans tous les pays. En France et jusqu'à maintenant, il s'agit plutôt d'un exercice qui n'a que peu d'influence stratégique, quelques acteurs administratifs se contentant de rendre compte d'initiatives nationales éparées¹⁸⁸. Il ne semble donc pas que la construction de politiques d'accès aux droits sociaux dans les pays étudiés puisse s'expliquer par une influence européenne. Comme l'affirmait Philippe Warin à ce propos :

sur : http://www.coe.int/t/dg3/socialpolicies/socialrights/socprotection_FR.asp. Voir aussi : Philippe WARIN. *L'accès aux droits sociaux*, pp. 33-45.

¹⁸⁴ CONSEIL DE L'UNION EUROPEENNE. *Objet: Lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale = Définition des objectifs appropriés, Annexe: objectifs de lutes contre la pauvreté et l'exclusion sociale, Note introductive, Document n° 14110/00 soc 470*. Bruxelles : 30 novembre 2000.

¹⁸⁵ COMMISSION EUROPEENNE. DIRECTION GENERALE DE L'EMPLOI ET DES AFFAIRES SOCIALES. *Rapport conjoint sur l'inclusion sociale*. Luxembourg : Office des publications officielles des Communautés européennes, 2002, p. 28. Disponible sur : http://ec.europa.eu/employment_social/spsi/joint_reports_fr.htm.

¹⁸⁶ EUROPEAN COMMISSION. EMPLOYMENT AND SOCIAL AFFAIRS. *Joint Report on Social Protection and Social Inclusion*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, March 2005, p.10. Disponible sur : http://ec.europa.eu/employment_social/spsi/joint_reports_fr.htm.

¹⁸⁷ CONSEIL DE L'UNION EUROPEENNE. *Objet: Rapport conjoint 2007 sur la protection sociale et l'inclusion sociale. Document n° 6694/07 soc 72*. Bruxelles : 23 février 2007, p. 5. Disponible sur : http://ec.europa.eu/employment_social/spsi/joint_reports_fr.htm.

¹⁸⁸ Marie-Pierre HAMEL, Bart VANHERCKE. The Open Method of Coordination and Domestic Social Policy Making in Belgium and France: Window Dressing, One-way Impact, or Reciprocal Influence? In HEIDENREICH, Martin and ZEITLIN, Jonathan ed. *Changing European Employment and Welfare Regimes: The Influence of the Open Method of Coordination on National Reforms*. London: Routledge, 2009, pp. 84-111.

« Annoncé comme une orientation stratégique au niveau européen, l'accès aux droits sociaux demeure pour l'instant à l'état d'intention généreuse étant donné la disparité des situations nationales et les capacités limitées des Etats pour agir. Si la politique européenne pour l'inclusion sociale sert de caisse de résonance pour signaler les obstacles dans l'accès aux droits et pour prévenir les risques d'un désengagement des Etats par rapport à leur rôle social, ce n'est pas de ce côté que pourra se trouver une réponse suffisante, au moins à court terme »¹⁸⁹.

Le dernier argument qui peut aussi justifier de ce choix est le fait que dans les documents étudiés, mais aussi lors d'entretiens, la variable européenne n'a pratiquement jamais été évoquée pour expliquer la construction de politiques nationales d'accès aux prestations. Cela ne constitue certes pas une « preuve » de son absence d'influence, les acteurs nationaux ayant parfois tendance à ne pas reconnaître explicitement le rôle de l'Europe dans les décisions nationales¹⁹⁰, mais semble au moins appuyer notre choix de ne pas retenir cette variable. Précisons qu'une analyse des variables européennes ou internationales ayant pu influencer sur la construction de politiques nationales d'accès aurait sans doute « alourdi » notre analyse, l'analyse de variables nationales permettant à nos yeux de bien répondre à nos questionnements.

Rappelons finalement que le choix de ne pas retenir la variable européenne pour étudier les politiques d'accès aux droits sociaux ne concerne que notre objet d'étude précis. Il ne s'agit pas de savoir si l'Europe peut avoir ou non une influence sur les systèmes nationaux de protection sociale, de nombreux travaux ayant par exemple démontré l'influence européenne sur les politiques sociales nationales comme les réformes des retraites¹⁹¹ ou les politiques de l'emploi¹⁹². Il s'agit plutôt d'affirmer qu'en ce qui concerne précisément les politiques d'accès aux droits sociaux, il semble que cette influence soit minime.

¹⁸⁹ Philippe WARIN. *L'accès aux droits sociaux*, p. 55.

¹⁹⁰ Christine ERHEL, Lou MANDIN, Bruno PALIER. The Leverage Effect: The Open Method of Co-ordination in France In ZEITLIN, Jonathan, POCHET, Philippe ed. with MAGNUSSON, Lars. *The Open Method of Co-ordination in Action: The European Employment and Social Inclusion Strategies*. Brussels: P.I.E.- Peter Lang S.A., 2005, p. 218.

¹⁹¹ Lou MANDIN. *Des préretraites au vieillissement actif : L'évolution des politiques sociales pour les travailleurs âgés de plus de 50 ans en France et en Allemagne (1970-2007) : L'Europe, un levier d'action pour sortir du sentier des préretraites ?* Thèse soutenue le 14 décembre 2007, CEVIPOF, Institut d'Etudes Politiques de Paris (IEP Paris). Disponible sur : http://ecoledoctorale.sciences-po.fr/theses/theses_en_ligne/mandin_scpo_2007/mandin_scpo_2007.htm.

¹⁹² Minna Van GERVEN, Mieke BECKERS. Unemployment Protection Reform in Belgium, Finland, the Netherlands, and the UK: Policy Learning Through Open Coordination? In HEIDENREICH, Martin and ZEITLIN, Jonathan ed. *Changing European Employment and Welfare Regimes: The Influence of the Open Method of Coordination on National Reforms*. London: Routledge, 2009, pp. 61-83.

2. Une dimension comparative pour mieux comprendre le changement

Afin de conforter ou d'infirmer nos hypothèses de recherche, nous avons choisi une stratégie comparative. L'observation de différences nationales à côté de similitudes doit permettre de mieux comprendre le processus de construction de politiques d'accès aux droits. Dans cette section, il s'agit d'expliquer cette comparaison, d'apporter des justifications théoriques aux cas nationaux choisis, puis de présenter des justifications empiriques et pratiques à cette comparaison. Il s'agit également de présenter les différents modèles d'accès aux droits sociaux que cette comparaison nous a permis de définir.

a) Justifications théoriques : des cas nationaux contrastés

Afin de vérifier nos hypothèses quant à la construction des politiques d'accès, nous avons choisi de nous intéresser à des cas nationaux qui relèvent d'une stratégie comparative appelée *Most Different Research Design* (MDRD), ou *method of agreement*. Il s'agit de comparer des pays qui se rapprochent le plus possible en ce qui concerne la variable dépendante, soit la variable à « expliquer », mais qui divergent le plus possible au niveau des variables indépendantes qui peuvent expliquer le changement¹⁹³. Ces variables étant différentes, ou contrôlées, il sera possible de voir si un ou deux facteurs explicatifs similaires entre pays expliquent le changement. En d'autres termes, en choisissant des pays où la plupart des variables diffèrent, il sera alors possible d'isoler certains éléments communs qui auront un plus grand pouvoir d'explication. En comparaison, si l'on utilise la méthode dite du *Most Similar Research Design* (MSRD), ou *method of difference*, on sélectionnera les cas les plus différents en ce qui concerne la variable dépendante, et les plus similaires en ce qui concerne les variables indépendantes¹⁹⁴. On identifie alors les caractéristiques principales qui sont différentes dans un groupe de pays relativement similaires, et qui peuvent expliquer les résultats observés. Il s'agit de neutraliser certaines différences et d'en faire ressortir d'autres¹⁹⁵.

En utilisant des cas contrastés, il s'agit donc d'expliquer les similitudes observées dans « ce que l'on veut expliquer ». Nous cherchons à vérifier l'hypothèse selon laquelle face au ciblage grandissant de la protection sociale, la question de l'accès aux droits sociaux émerge car elle permet de concilier les préoccupations sociales et les préoccupations économiques d'acteurs soumis à des contraintes institutionnelles. Malgré des idées, des institutions et des acteurs

¹⁹³ Todd LANDMAN, *op. cit.*, p. 29.

¹⁹⁴ Linda HANTRAIS. *International Comparative Research: Theory, Methods and Practice*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2009, p. 61.

¹⁹⁵ Todd LANDMAN, *op. cit.*, p. 29.

différents, on voit se développer des politiques d'accès aux droits, ce qui s'explique par la construction de consensus ambigus en réaction au ciblage.

Lorsque l'on compare des pays contrastés, ces pays doivent bien évidemment présenter un maximum de dissemblances, mais ces différences doivent aussi être jugées pertinentes et éclairer l'originalité d'aires politiques définies par des traits systémiques. Comme l'expliquent Mamoudou Gazibo et Jane Jenson, pour que ce type de comparaison soit fructueuse, il faut encore que chaque pays soit représentatif d'un genre, d'une classe, d'une catégorie conceptualisée¹⁹⁶. Dans cette optique, nos cas contrastés ont donc été choisis en fonction d'une typologie des Etats-providence, mais aussi d'une typologie des réformes des administrations publiques. Il s'agissait alors de choisir ces cas en fonction des deux domaines d'étude qui nous ont permis de développer nos premières hypothèses de recherche.

Différents régimes de protection sociale

Dans un premier temps, pour choisir ces cas nationaux d'étude contrastés, nous nous sommes inspirée des variables proposées par Bruno Palier pour identifier les modèles d'Etat-providence (*voir supra*)¹⁹⁷. Les variables qui peuvent affecter le changement étant cependant nombreuses, et par souci de clarté analytique, nous n'avons conservé que celles qui nous paraissaient être les plus pertinentes. Nous avons ainsi retenu des facteurs liés à la définition et à la gestion de la protection sociale, et plus spécifiquement des prestations sous condition de ressources. On pense au rôle des partenaires sociaux dans la gestion de la protection sociale, au rôle des associations caritatives et des experts, au rôle des organisations parapubliques en charge des prestations ciblées, à la centralisation ou à la décentralisation de la gestion des aides. Le mode de financement des aides est également important pour expliquer le processus de ciblage, des résistances au changement pouvant provenir des acteurs selon que les prestations à cibler sont financées par les impôts ou par les contributions sociales. Les critères d'accès aux prestations définissent par ailleurs les publics visés, et susceptibles de se mobiliser pour défendre les aides. Des critères d'activation liés aux aides peuvent aussi jouer sur la volonté des pouvoirs publics de faciliter l'accès. Le caractère historique de l'utilisation de certaines prestations peut affecter les réactions des acteurs face au ciblage. Le niveau des aides est également important pour comprendre les divergences. Dans un contexte économique difficile, il peut par exemple être plus facilement admis que des aides très généreuses soient diminuées, alors que l'on comprendra moins que l'on réduise des aides dont le montant est déjà très faible.

¹⁹⁶ Mamoudou GAZIBO, Jane JENSON, *op. cit.*, p. 62.

¹⁹⁷ Bruno PALIER. *Gouverner la sécurité sociale*, pp. 19-21.

Ces variables et leurs différents agencements permettent de caractériser différents répertoires de protection sociale. Comme l'explique Bruno Palier :

« Un répertoire de protection sociale est un corps de principes, de valeurs et d'objectifs politiques, économiques et sociaux associé à une configuration institutionnelle organisant les droits, les prestations, le financement et la gestion de la protection sociale des individus. L'ensemble définit les critères d'accès aux droits sociaux et la nature des prestations sociales. Il conditionne les modes de financement et les structures d'organisation et de gestion de la protection sociale. Un répertoire définit notamment le rôle et la place qu'il convient de donner aux institutions publiques de protection sociale par rapport aux autres sources de protection (marché, famille, secteur associatif), les objectifs à atteindre en termes de bien-être social des individus et de transformation des stratifications sociales (qu'elles soient de classe ou de genres) »¹⁹⁸.

Ces répertoires peuvent être définis selon la typologie des régimes d'Etats-providence proposée par Gøsta Esping-Andersen¹⁹⁹. Dans cette typologie des régimes d'Etats-providence, le classement en régime conjugué des variables liées au niveau de dé-commodification, à la stratification sociale, et aux rapports entre l'Etat et la famille pour assurer cette protection sociale (*voir supra*). Comme nous l'avons vu, on remarque que même si chaque répertoire conserve en large partie ses caractéristiques « initiales », depuis la fin des années 1970, des évolutions vers un plus grand ciblage des prestations vers les populations les plus démunies ont eu lieu dans chaque modèle, et en fonction des limitations et possibilités offertes par ces variables.

Le Royaume-Uni peut alors être classé parmi les régimes libéraux. Dans ce pays, malgré une visée universaliste beveridgienne importante donnée au système de protection sociale suite à la Deuxième Guerre mondiale, les assurances sociales nationales ont été peu à peu liées aux revenus et moins aux contributions antérieures, des prestations ciblées, financées par les impôts et gérées par l'Etat, ayant par ailleurs été développées pour les individus qui n'avaient pas contribué. Au fil des ans, le ciblage a gagné en importance et la protection sociale a adopté un caractère de plus en plus résiduel notamment avec la privatisation de certaines aides, avec l'importance prise par les politiques d'activation, ou avec le rétrécissement des périodes d'indemnisation du chômage. Le modèle conserve toutefois des caractéristiques plus beveridgiennes, notamment avec un système de soins de santé en large partie gratuit pour les résidents du Royaume-Uni, avec des prestations familiales offertes à tous, ou avec des prestations vieillesse d'un niveau assez élevé pour les personnes qui n'ont pas ou peu contribué²⁰⁰. Le principe fondamental de ce système libéral demeure cependant de privilégier le marché plutôt que l'Etat dans les mécanismes d'allocation des ressources. Selon les termes de Bruno Palier :

¹⁹⁸ *Ibid.*, pp. 19-26.

¹⁹⁹ Gøsta ESPING-ANDERSEN. *The Three Worlds of Welfare Capitalism*.

²⁰⁰ J. M. WILDEBOER SHUT, J. C. VROOMAN, P. T. de BEER. *On Worlds of Welfare: Institutions and their Effects in Eleven Welfare States*. The Hague: SCP, April 2001, pp. 27-28.

« L'Etat-providence doit surtout être résiduel : les prestations d'assurance nationale doivent être très basses et les minima sociaux ou prestations sous condition de ressources doivent constituer la principale forme d'intervention. L'Etat n'est supposé intervenir qu'en dernier ressort, et ses modalités d'intervention doivent favoriser un retour rapide sur le marché (les prestations ne doivent pas dissuader les bénéficiaires de travailler) »²⁰¹.

La France est pour sa part classée parmi les Etats-providence de type corporatiste. Les prestations assurantielles, financées par les contributions sociales et gérées par les partenaires sociaux, sont au centre de ce système. Ces dernières, fondées sur le statut social ou la position dans le marché du travail, sont assez généreuses, et même si le lien entre les cotisations antérieures et le niveau et la durée des aides a été resserré. A côté de ces aides assurantielles, on remarque le développement, depuis quelques années, de prestations sous condition de ressources destinées aux populations les plus démunies, gérées par l'Etat et financées par les impôts. Dans ce système, la protection sociale vise moins la réduction des inégalités que la conservation des statuts professionnels. La dépendance par rapport au marché est essentielle dans la mesure où le niveau des aides est lié à la situation dans l'emploi²⁰².

Le cas des Pays-Bas entre difficilement dans cette typologie et est souvent défini comme un modèle hybride de protection sociale²⁰³. Gøsta Esping-Andersen classifiait initialement ce cas parmi les pays sociaux-démocrates, avant de le qualifier plutôt de pays hybride²⁰⁴. Dans ce pays, une large partie de la protection sociale est financée par les contributions sociales, et cette protection varie en fonction des groupes visés. Les partenaires sociaux participent par ailleurs à la gestion des aides, et bien que leur rôle ait été limité depuis quelques années. On retrouve donc dans ce système des assurances sociales bismarckiennes qui couvrent les citoyens qui ont un contrat de travail (« assurances des travailleurs » soit assurance chômage (WW) et assurance pour les personnes handicapées (WAO)), mais également des assurances de type universel (« assurances des gens » ou « assurances populaires »), comme une assurance pour les personnes âgées (AOW), pour les veuves (ANW) et une prestation pour les citoyens qui ont des enfants

²⁰¹ Bruno PALIER. *Gouverner la sécurité sociale*, p. 23.

²⁰² *Ibid.*, p. 24.

²⁰³ Wil ARTS, John GELISSEN. Three Worlds of Welfare Capitalism or More? A State-of-the-art Report. *Journal of European Social Policy*, 2002, vol. 12, n° 2, pp. 137-158. / Romke van DER VEEN, Willem TROMMEL. Managed Liberalization of the Dutch Welfare State: A Review and Analysis of the Reforms of the Dutch Social Security System, 1985-1998. *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, July 1999, vol. 12, n° 3, pp. 290-291. / J. M. WILDEBOER SHUT, J. C. VROOMAN, P. T. de BEER, *op. cit.*, pp. 31-32.

²⁰⁴ Paul DEKKER, Sjef EDERVEEN, Gerda JEHOEL-GIJSBERS, Ruud de MOOIJ, Arjan SOEDE, Jean-Marie WILDEBOER SCHUT. *Social Europe: European Outlook 1. Annex to 'State of the European Union 2004'*. The Hague: Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis (CPB) and SPC, 2003, p. 38.

(AKW). Ces assurances obligatoires couvrent tous les citoyens²⁰⁵. Le niveau de certaines prestations est aussi assez élevé et se rapproche dans ce pays du modèle social-démocrate. Selon cette logique, les droits sociaux des citoyens et leur indépendance par rapport au marché doivent être garantis au maximum. Le niveau des prestations chômage est par exemple assez élevé, et malgré de récentes réformes. Le taux d'imposition et celui de l'emploi dans la fonction publique sont aussi comparables à ceux des pays nordiques²⁰⁶.

En fonction de cette typologie, le choix des pays correspond donc à deux principaux répertoires d'Etats-providence, libéral (Royaume-Uni) et corporatiste (France), et couvre une partie du modèle social-démocrate si l'on considère les Pays-Bas comme un cas hybride.

Répertoires de protection sociale

Selon la typologie de Gøsta Esping-Andersen	Libéral	Social-démocrate	Corporatiste
Référence historique	Beveridge	Beveridge	Bismarck
Objectif	Lutter contre la pauvreté	Assurer un revenu à tous	Maintenir le revenu des travailleurs
Principe de fonctionnement	Sélectivité	Universalité	Contributivité
Technique	Ciblage	Redistribution	Assurance sociale
Critère d'accès aux prestations	Le besoin, la pauvreté	La citoyenneté, la résidence	Le statut, l'emploi
Nature de la prestation	Sous condition de ressources	Forfaitaire, services sociaux	Contributive, proportionnelle
Mode de financement	Impôts	Impôts	Cotisations sociales
Structure de décision et de gestion	Etat Central	Etat central et décentralisé	Partenaires sociaux
Selon les pays sélectionnés	Royaume-Uni	Pays-Bas (hybride)	France, Pays-Bas (hybride)

* Pour construire ce tableau, nous avons utilisé un tableau présenté par Bruno Palier : Bruno PALIER. *Gouverner la sécurité sociale : Les réformes du système français de protection sociale depuis 1945*. Paris : PUF, 2005. p. 27.

²⁰⁵ Wim van OORSCHOT. The Dutch Welfare State: From Collective Solidarity Towards Individual Responsibility. Centre for Comparative Welfare Studies (CCWS) Working Papers n° 2006-41, pp. 4-5. Disponible sur : <http://www.socsci.aau.dk/ccws/Workingpapers/2006-41-The-Dutch-Welfare-Wim.pdf>.

²⁰⁶ J. M. WILDEBOER SHUT, J. C. VROOMAN, P. T. de BEER, *op. cit.*, pp. 31-32.

Différents régimes de réforme des administrations publiques

Afin de sélectionner des cas d'étude contrastés, nous avons également utilisé une typologie des différents modèles de réforme des administrations publiques inspirées des travaux de Christopher Pollitt et Geert Bouckaert²⁰⁷. La structure étatique, caractérisée principalement par une forte centralisation ou décentralisation des pouvoirs en matière de politiques sociales, est tout d'abord importante pour expliquer les réformes adoptées, notamment la liberté d'expérimentation des acteurs pour favoriser l'accès. La nature des systèmes politiques dans lesquels prennent place les réformes, caractérisée par une recherche de consensus ou un modèle de décision majoritaire, affecte aussi l'adoption des politiques. Les canaux de diffusion des idées du nouveau management public au sein de l'administration sont aussi importants pour comprendre le sens donné aux réformes, les intérêts qui les sous-tendent. Ces idées peuvent ainsi être diffusées par des *think tanks*, par des consultants privés, par des universitaires et experts, ou par des membres de la fonction publique. La culture administrative dominante, plus proche d'un modèle dit du *Rechtsstaat*, de l'intérêt général, ou de type consensuel, expliquera par ailleurs les difficultés à réformer ou l'adoption de certains instruments. On remarque qu'en raison du grand nombre de variables qui peuvent caractériser les modèles, et de façon à clarifier notre analyse, nous avons sélectionné celles qui nous semblaient les plus pertinentes.

L'agencement des variables retenues dans notre analyse correspond également à des principes, à des valeurs et à des objectifs qui constituent alors un répertoire des réformes des administrations publiques, et tel que proposé par Christopher Pollitt et Geert Bouckaert²⁰⁸. En référant à la typologie proposée (*New public management marketizers / Néo-wébérienne*), le Royaume-Uni entre dans la catégorie des pays *marketizers*. Dans ce pays, on a principalement cherché à faire diminuer le rôle de l'administration ou à avoir un Etat minimal, et en s'inspirant largement des techniques de gestion du privé. Une volonté de satisfaire aux besoins des usagers de l'administration en tant que clients était présente, l'administration s'intéressant toutefois peu à la représentation de ces intérêts. La France fait plutôt partie des pays néo-wébériens qui ont ajouté certains éléments plus modernes à leur culture administrative, en cherchant par exemple à satisfaire davantage aux besoins des usagers. Il ne s'agissait pas de radicalement transformer la fonction publique ou de tendre vers un Etat « minimal » qui s'inspire largement des modèles d'action du privé, mais plutôt de rendre l'administration wébérienne plus moderne et plus efficace. Les Pays-Bas appartiennent à cette catégorie *néo-wébérienne*, mais font partie d'une

²⁰⁷ Christopher POLLITT, Geert BOUCKAERT. *Public Management Reform: A Comparative Analysis*. 2nd ed. Oxford: Oxford University Press, 2004, pp. 39-64.

²⁰⁸ Christopher POLLITT, Geert BOUCKAERT. *Public Management Reform*.

sous-catégorie, les pays d'Europe du Nord, en comparaison avec les pays d'Europe centrale dont la France fait partie. Dans ces pays « nordiques », on retrouve, en plus des éléments néo-wébériens mentionnés, une forte volonté de prendre en considération l'opinion des citoyens dans la construction des réformes, de garantir leurs droits, et un mode d'élaboration des réformes dans lequel la notion de consensus est centrale.

Le Royaume-Uni, la France et les Pays-Bas entrent donc, selon cette typologie, dans deux grandes catégories (*marketizers*, néo-wébériens), la France et les Pays-Bas faisant d'autre part partie de deux sous-catégories différentes (Europe centrale, Europe du Nord).

Répertoires des réformes des administrations publiques

Selon la typologie de Christopher Pollitt et Geert Bouckaert	<i>Marketizers</i>	Néo-wébérienne Europe Centrale	Néo-wébérienne Europe du Nord
Vision de l'administration publique	Minimale	Moderniser	Moderniser
Volonté de représenter les intérêts des citoyens	Faible	Faible	Fort
Volonté de satisfaire aux besoins des citoyens	Intermédiaire, en fonction de la figure du « client »	Intermédiaire, en fonction de la figure de « l'utilisateur »	Forte, en fonction de la figure de « l'utilisateur »
Structure étatique	Centralisée	Centralisée	Fragmentée
Nature du système politique	Majoritaire	Intermédiaire (en fonction de la cohabitation)	Consensuelle
Canal de diffusion des idées du NPM	Jusqu'aux années 1980 : Fonction publique / Par la suite : Consultants, <i>Think tanks</i>	Fonction publique	Fonction publique, universitaires, experts
Culture administrative dominante	Intérêt public	<i>Rechtsstaat</i>	Consensuelle
Selon les pays sélectionnés	Royaume-Uni	France	Pays-Bas

*Pour construire ce tableau, nous avons utilisé un tableau présenté par Christopher Pollitt et Geert Bouckaert : Christopher POLLITT, Geert BOUCKAERT. *Public Management Reform: A Comparative Analysis*. 2nded. Oxford: Oxford University Press, 2004, p. 42.

Choix des terrains

	Répertoire(s) des systèmes de protection sociale	Répertoire(s) des réformes administratives
France	Corporatiste	Néo-Wébérien Europe centrale
Pays-Bas	Corporatiste / Social-démocrate (hybride)	Néo-Wébérien Europe du Nord
Royaume-Uni	Libéral	<i>Marketizers</i>

Trois modèles d'accès aux droits sociaux

On remarque que malgré l'existence de mécanismes comparables de formation de consensus ambigus qui expliquent en partie le changement, des différences existent dans les politiques d'accès aux droits sociaux qui sont au final mise en place. Dans tous les pays, on vise à faciliter l'accès aux droits sociaux, notamment par la mise en place de politiques de réforme administrative dites de la qualité, et par le développement d'instruments similaires liés aux TIC. Il reste que l'on observe des différences dans l'utilisation qui est faite de ces TIC. Ces instruments offrent en effet tous des possibilités de *proactivité* dans la recherche et l'accès aux droits sociaux, mais ces possibilités ne sont pas exploitées de la même façon selon les pays. Les différentes variables caractéristiques de nos terrains contrastés permettent d'expliquer ces particularités, de comprendre les dissemblances au sein de processus de construction pourtant globalement similaires²⁰⁹. Ces altérités nous conduisent à identifier trois modèles d'accès aux droits sociaux. Il s'agit en d'autres termes d'affirmer que les variables retenues pour analyser le processus de construction de politiques d'accès, et liées aux caractéristiques des régimes de protection sociale et des régimes de réforme des administrations publiques, permettent d'identifier trois modèles d'accès aux aides différents dans les pays étudiés. Ces modèles sont caractérisés par le degré « d'automaticité » ou de *proactivité* dans l'attribution des prestations sociales, soit la responsabilité de l'Etat par rapport à celle des citoyens dans l'accès aux droits sociaux dans un pays. Cette modélisation ne s'applique évidemment qu'aux cas étudiés, l'étude éventuelle d'autres cas nationaux permettant d'appuyer cette typologie ou de la compléter.

La volonté de recherche de compromis très présente dans la vie politique des Pays-Bas a en large partie permis à un *modèle d'accès aux droits efficace* d'y voir le jour. Face au ciblage grandissant de la protection sociale, les revendications d'acteurs inquiets du bon accès aux aides

²⁰⁹ Patrick HASSENTEUFEL. De la comparaison internationale à la comparaison transnationale : Les déplacements de la construction d'objets comparatifs en matière de politiques publiques. *Revue française de science politique*, février 2005, vol. 55, n° 1, p. 123.

ont été sérieusement prises en compte. Une participation des citoyens aux débats et prises de décision a en parallèle permis de faire ressortir certaines difficultés d'accès aux aides. Un désir des administrations locales de faire participer les citoyens à la vie de la communauté, de revitaliser la vie politique locale, ce qui passait entre autres par une intégration économique des plus pauvres grâce à la recherche de droits sociaux, et qui était rendu possible par une décentralisation importante des pouvoirs et responsabilités, explique aussi une recherche souvent active des droits de ces derniers par l'administration. Il ne faut par ailleurs pas oublier que le système de protection sociale de ce pays était à l'origine plutôt généreux et présentait une volonté d'intégration de tous les citoyens, ce qu'illustrait la création plutôt précoce d'un revenu minimum à côté d'un système de protection assurantiel. Une découverte tardive des problèmes de pauvreté, l'importance donnée aux politiques d'activation, et une responsabilité attribuée au niveau local pour gérer cette question, ont aussi et sans doute contribué à la construction d'un modèle « d'efficacité ». Ainsi, la prospection de droits sociaux est centrale dans ce modèle. Il s'agit de rechercher directement les droits des citoyens à bénéficier des aides sociales, une logique d'efficacité faisant en sorte que certaines aides soient versées directement aux citoyens sans démarche préalable de leur part. Dans ce cadre, il apparaît donc que des objectifs d'équité auraient été considérés pratiquement sur le même pied que des objectifs d'efficacité économique. Il reste cependant que le fait de distribuer directement des aides aux citoyens éligibles peut être vu comme une source d'économie administrative liée par exemple à une diminution des coûts pour informer les citoyens, ou comme une source d'économie à long terme, une partie des coûts « sociaux » liés à la pauvreté, comme les violences urbaines, les problèmes de santé ou familiaux, étant *a priori* minorés par la distribution d'aides sociales. Il faut aussi considérer que la mise en place de systèmes automatisés d'accès aux aides permet une meilleure connaissance des populations, offrant la possibilité de mieux cibler les aides et de mieux « contrôler » les comportements des populations visées.

Le modèle d'accès aux droits qui permet de qualifier le cas français est le *modèle d'accès égalitaire*. L'Etat est ici le pourvoyeur, celui qui organise la société et qui décide de quoi les citoyens ont besoin, alors que le citoyen est en quelque sorte soumis à cette vision du bien commun. En référence aux « droits de l'homme » et dans un souci d'égalité, on cherche à favoriser l'accès aux aides en s'adressant à tous les publics et pas seulement aux plus démunis. Il s'agit d'offrir à tous la meilleure chance d'accéder aux aides. Il reste cependant que les citoyens ont en large partie la responsabilité de se tourner vers l'Etat pour rechercher ce que ce dernier peut leur offrir. Il est ainsi très rarement question pour l'administration de prospecter les droits des citoyens. La problématique de l'accès aux droits émerge d'ailleurs plutôt tardivement en partie parce que l'idée que « nul ne doit ignorer la loi », et que la vision selon laquelle la difficulté à accéder aux aides ne vient pas d'une défaillance de l'administration mais plutôt du

citoyen, sont très présentes. Ce citoyen doit venir à l'administration qui peut alors chercher à offrir un meilleur service au guichet, une information plus claire à propos des aides ou à simplifier les démarches. En des termes plus économiques et pragmatiques, dans le consensus entre équité et efficience, on favorisera davantage l'efficience, considérant qu'il serait trop coûteux de prospector ces droits. On remarque aussi que puisqu'une large partie de la protection sociale est classiquement distribuée par les assurances sociales, ou sur la base des cotisations payées par les salariés (et leurs employeurs), et gérées les partenaires sociaux, les pouvoirs publics pouvaient s'attendre à ce que les citoyens « cotisant » connaissent leurs droits. Lorsque des aides ciblées, financées par les impôts et gérées par l'Etat, ont plus récemment été mises en place, il n'était alors pas traditionnellement de la responsabilité des services publics de prendre en considération une méconnaissance éventuelle des citoyens quant à leurs droits sociaux, cette situation évoluant toutefois peu à peu, une volonté de prospection étant parfois présente au sein des institutions responsables des prestations ciblées.

L'analyse des politiques d'accès aux droits sociaux développées au Royaume-Uni nous conduit finalement à proposer un *modèle d'accès responsable*. Historiquement, la protection sociale est résiduelle dans ce pays, les aides étant ciblées vers les plus pauvres et distribuées par l'Etat. Pour autant, il n'incombe pas à l'Etat d'aller au devant des citoyens dans les démarches d'accès. Les aides sociales sont plutôt distribuées, et aujourd'hui encore, en référence au principe selon lequel les citoyens ont la responsabilité de faire la preuve de leur besoin réel pour bénéficier des aides, et dans une logique de *commodification*. Parce que les conditions très strictes et stigmatisantes de cette nécessité de faire la preuve d'un besoin ont été par le passé critiquées, cette responsabilité a en quelque sorte été adoucie. Une volonté d'universaliser la protection sociale suite à la Deuxième Guerre mondiale, et les critiques émises par plusieurs acteurs sociaux dans les années 1960 face à la recrudescence du ciblage, sont aussi venues atténuer cette responsabilité. Des réformes administratives ont par exemple visé à améliorer l'accueil au guichet, et les gouvernements travaillistes successifs ont cherché à équilibrer le compromis entre équité d'accès et efficience, en insistant particulièrement sur les populations les plus démunies. L'importance donnée à l'activation des politiques a aussi et sans doute favorisé ces politiques d'accessibilité. Le fait de bénéficier de certaines aides étant lié à une obligation d'insertion sur le marché du travail par la recherche d'emploi et par d'autres moyens, il devenait plus intéressant, pour re-commodifier une partie de la protection sociale, de chercher à faire bénéficier de ces programmes des populations inactives. Il demeure cependant qu'avec les politiques d'accès mises en place, il n'a jamais été question pour l'Etat de se substituer à une forme de responsabilité des citoyens d'effectuer les démarches nécessaires à l'obtention de leurs droits. On ne retrouve ainsi pas de volonté de prospector les droits des citoyens, d'aller vers eux

pour leur faire part de leurs droits, et ce malgré les possibilités offertes par les développements technologiques.

Modèle d'accès aux droits sociaux

	Efficace (Pays-Bas)	Egalitaire (France)	Responsable (Royaume-Uni)
Degré de <i>proactivité</i>	Forte	Intermédiaire	Faible

La question de la convergence

Nous avons posé jusqu'ici la question de l'émergence et de la construction de politiques d'accès aux droits sociaux dans différents contextes nationaux, mais sans toutefois poser la question de la convergence de ces politiques. En d'autres termes, nous n'avons pas posé les questions suivantes : pourquoi des politiques d'accès aux droits sociaux sont construites dans tous les pays étudiés à des périodes comparables ? Comment expliquer cette convergence ? Il s'agit avec cette section de préciser ce choix de ne pas s'intéresser à la convergence de la construction de politiques d'accès aux droits sociaux. Cette question peut en effet rapidement et légitimement se poser lorsque l'on s'intéresse aux politiques d'accès aux droits, et bien que nous ne l'ayons pas retenue dans le cadre de cette recherche.

Précisons tout d'abord ce que l'on entend par convergence. Selon Patrick Hassenteufel, il s'agit d'un :

« processus dynamique qui se traduit par le fait que, dans un même domaine et face au même type d'enjeu et de problème, un nombre important de pays aux politiques publiques contrastées, adoptent progressivement les mêmes politiques publiques »²¹⁰.

Cette convergence peut se situer à différents niveaux. Elle peut par exemple concerner les objectifs de l'action publique, le contenu de la politique, soit l'articulation entre objectifs et instruments d'une politique, les ressortissants visés par les politiques, les acteurs dominants d'une politique et les interactions entre ces derniers, ou encore l'utilisation d'instruments. Il s'agit alors de comprendre comment et pourquoi s'opère cette convergence. Elle peut s'expliquer par un processus d'articulation entre différents niveaux des politiques publiques (transnational, national et infra-national), et aussi par le fait que cette convergence soit volontaire ou imposée. Une explication de la convergence peut par exemple être transnationale, et volontaire ou involontaire. L'harmonisation transnationale résulte ainsi principalement de l'adoption de normes coercitives par des institutions internationales comme l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC). Cette

²¹⁰ *Ibid.*

influence transnationale peut aussi être le fruit de processus *soft* ou volontaires. La convergence résulte alors d'une influence d'ordre cognitif liée à la diffusion d'orientations, de contenus et d'instruments par des institutions internationales et par des experts transnationaux. La convergence peut aussi être due à des influences entre niveaux nationaux. Le mimétisme renvoie ainsi à l'adoption non contraignante d'éléments d'une politique publique mise en place dans un ou plusieurs pays, un pays en inspirant un autre. Ce processus est souvent lié à l'importation de contenus ou d'instruments par des experts nationaux ayant une activité transnationale. On peut finalement étudier les mécanismes de transfert de politiques publiques²¹¹, la sociologie des acteurs opérant les transferts, les modes de réception des éléments de politiques publiques transférés (traduction), et la façon dont se mêlent éléments transférés et éléments existants (hybridation)²¹².

Cette décision de ne pas s'intéresser à la convergence s'explique par notre questionnement initial de thèse. Il s'agissait surtout de comprendre pourquoi la question de l'accès avait émergé en France. Dans le cadre de notre participation à un projet de recherche à dimension comparative (*voir infra*), nous avons cependant et rapidement constaté que la question de l'accès aux droits avait émergé à des périodes relativement similaires dans plusieurs pays d'Europe, et que des politiques d'accès comparables avaient également été construites. L'objectif de l'intégration d'une dimension comparative à notre recherche a alors été de conforter ou d'infirmer notre hypothèse de recherche pour le cas français, et basée principalement sur l'analyse de consensus ambigus qui permettent d'expliquer la construction de politiques d'accès aux droits par la conciliation permise entre des intérêts « sociaux » et des préoccupations en termes de contrôle des dépenses de protection sociale. Ce questionnement a par la suite été reformulé en des termes plus généraux. Il s'agissait bien de comprendre les processus d'émergence, de construction des politiques publiques en faisant l'hypothèse que la formation de consensus ambigus était à la base de ces processus, et non pas de s'intéresser à la convergence des politiques. La comparaison devait permettre dans ce contexte de valider notre hypothèse sur l'émergence (*hypothesis-testing*)²¹³, et non pas de démontrer la convergence.

En ce qui concerne notre objet de recherche, et pour expliquer la convergence, il aurait par exemple été possible de s'intéresser à la diffusion de travaux d'expertise émanant principalement du milieu académique, qui insistaient sur les difficultés d'accès rencontrées par les populations ciblées. Certains experts ont en effet joué le rôle de « passeurs », de diffuseurs transnationaux de ces travaux, participant à ce que les difficultés d'accès aux aides ciblées soient peu à peu reconnues dans tous les pays. En ce qui concerne les politiques d'accès aux droits développées

²¹¹ Linda HANTRAIS, *op. cit.*, pp. 135-140.

²¹² Patrick HASSENTEUFEL. De la comparaison internationale, pp. 123-126.

²¹³ Todd LANDMAN, *op. cit.*, p. 6.

dans le cadre de réforme des administrations publiques, la convergence peut également et certainement s'expliquer par l'influence de facteurs externes comme la diffusion des idées du NPM par des organisations comme l'OCDE ou par des experts transnationaux, par la constitution de forums, l'organisation de colloques, etc., et dans un contexte de limitations budgétaires. La même logique de diffusion des idées du NPM permet d'expliquer la construction dans tous les pays d'instruments d'accès liés aux TIC. La traduction de préoccupations pour l'accès au niveau national aurait pu être analysée, de même que leur hybridation dans différents contextes nationaux.

Certains de ces éléments sont parfois mobilisés dans cette recherche pour expliquer la construction de politiques d'accès dans différents contextes nationaux. Il est ainsi évident que certains experts, de par leur activité transnationale, ont contribué en partie à l'intérêt manifesté par des acteurs nationaux pour la question de l'accès. Il reste cependant que nous avons fait le choix de nous intéresser avant tout à l'explication de l'émergence dans des contextes nationaux particuliers, un travail sur la convergence pouvant à lui seul constituer un autre travail de recherche²¹⁴.

Différentes séquences pour analyser le changement

Pour conduire et présenter notre recherche, nous avons choisi de délimiter quatre séquences qui correspondent aux hypothèses de notre questionnement sur l'émergence de la question de l'accès aux droits sociaux dans les pays étudiés. En formulant nos hypothèses sur l'émergence, nous avons en effet implicitement identifié quatre séquences dans le changement. Ces séquences ne sont pas successives ou linéaires, certaines ayant lieu en parallèle, s'entrecoupant ou s'enchevêtrant, mais elles permettent de clarifier les mécanismes du changement. Précisons aussi que l'identification de séquences est un outil d'analyse, ou un mode d'exposition et de présentation visant à simplifier la réalité que nous étudions afin de la rendre plus intelligible, ces séquences ne pouvant en aucun cas être confondues avec une théorie d'analyse des politiques étudiées²¹⁵. Ces séquences correspondent finalement à la division en chapitre de notre recherche, à notre **plan de thèse**.

Une première séquence concerne ainsi le processus de ciblage de la protection sociale (**chapitre 1**). Il s'agit de démontrer que dans tous les pays étudiés, face à une contrainte économique globale et à de fortes contraintes institutionnelles « nationales », le ciblage a pu se développer en lien avec la formation d'un compromis ambigu entre acteurs sur le sens des

²¹⁴ Voir par exemple l'ouvrage suivant : Laurie BOUSSAGUET. *La pédophilie, problème public : France, Belgique, Angleterre*. Paris : Dalloz, 2008.

²¹⁵ Patrick HASSENTEUFEL. *Sociologie politique : L'action publique*. Paris: Armand Colin, 2008, pp. 33-37.

réformes. Dans ces pays, le développement du ciblage ne s'est cependant pas fait de la même façon. Cette question a suscité plus ou moins l'opposition des acteurs en fonction de la vision qu'ils avaient du ciblage des aides, et ce notamment en lien avec l'histoire de la construction de la protection sociale dans chaque pays et du rôle traditionnellement octroyé aux prestations ciblées. La réception nationale des idées monétaristes est aussi importante pour expliquer l'importance accordée au ciblage. Le fonctionnement des systèmes de Sécurité sociale a également joué sur les possibilités de réforme, tout comme sur les possibilités de mobilisation des acteurs. On pense entre autres au rôle octroyé aux partenaires sociaux dans la gestion de la Sécurité sociale.

Une deuxième séquence s'attarde sur l'émergence de la problématique de l'accès aux droits en réaction au ciblage (**chapitre 2**). Il s'agit de démontrer que dans nos cas d'étude, en réaction à ce processus de ciblage de la protection sociale, les acteurs « sociaux » ont placé au centre de leur référentiel d'action sectoriel la question de l'accès aux droits sociaux parce que celle-ci permettait à la fois de donner une identité au secteur et de définir des actions compatibles avec la vision qu'avaient les acteurs de l'action sociale, tout en permettant au référentiel sectoriel de s'adapter en large partie aux évolutions globales de la protection sociale. A côté de ces similitudes, les différences dans la mise en place de prestations sociales ciblées expliquent en partie les divergences dans l'émergence de la question de l'accès aux droits. La question de l'accès aux droits sociaux est apparue dans tous les pays face au ciblage grandissant de la protection sociale, mais à des périodes différentes qui correspondent au développement du ciblage. Les caractéristiques et coalitions d'acteurs qui ont porté la thématique dépendaient de facteurs institutionnels, comme leurs liens avec les instances dirigeantes, la place donnée à ces acteurs dans l'élaboration des politiques publiques, les relations entre le milieu de la recherche et les pouvoirs publics, l'organisation plutôt nationale et locale de la distribution des aides, la tendance à la recherche de consensus. La présence de médiateurs ou de passeurs a également été importante dans le processus de mise à l'agenda de la question de l'accès aux droits. La thématique de l'accès aux droits a par ailleurs mobilisé les acteurs en fonction de différentes symboliques nationales comme les droits de l'homme, en référence à d'autres débats voisins ou connexes, à des débats ayant eu lieu à l'étranger, ou en lien avec l'histoire nationale de la protection sociale.

Une troisième séquence s'intéresse à la construction de politiques d'accès aux droits dans le cadre des réformes des administrations publiques (**chapitre 3**). Là encore, il s'agit de démontrer que la formation de consensus peut expliquer, dans tous les pays étudiés, la construction de politiques d'accès. En d'autres termes, dans le cadre d'un processus de réforme des administrations publiques, la création de politiques visant à faciliter l'accès aux prestations ciblées allait permettre de concrétiser la conciliation entre préoccupations pour le contrôle des

dépenses sociales et accès aux droits sociaux. Les différences nationales qui existent toutefois dans ce processus dépendent de facteurs institutionnels comme la capacité plus ou moins forte des pouvoirs politiques à imposer des réformes administratives, ou les canaux de diffusion des idées du NPM. La volonté de satisfaire aux besoins des clients ou des usagers explique aussi les dissemblances. L'aptitude variable des réformateurs à présenter les réformes en fonction de leur disposition à faire le lien entre rationalisation et accès a aussi été importante pour faire accepter les réformes.

Une dernière séquence s'attache à la création d'instruments spécifiques d'accès dans le cadre des évolutions des administrations publiques (**chapitre 4**). Nous soutenons que dans tous les cas d'étude sélectionnés, la création d'instruments de gestion liés aux TIC dans le cadre des réformes de la nouvelle gestion publique allait permettre de pousser plus loin la conciliation entre accès aux droits sociaux et contrôle des dépenses de protection sociale. On constate cependant des différences surtout au niveau de l'utilisation faite des instruments créés à la fois pour faciliter l'accès et pour rationaliser la gestion administrative. Ces particularités dépendaient aussi des facteurs institutionnels expliquant les réformes, auxquels s'ajoutaient des variables relatives au développement même des structures informatiques, des facteurs discursifs liés à la façon de présenter les avantages de l'utilisation des TIC dans les réformes, et des variables associées à la culture administrative dominante.

Dans chaque séquence et dans tous les pays, il s'agit donc de démontrer que la construction de compromis sur le sens des réformes est le principal facteur pour expliquer le changement, et cela par l'analyse de variables institutionnelles, des intérêts des acteurs et de variables idéologiques. Ces variables expliquent aussi les différences nationales dans la construction des politiques d'accès, différences qui nous permettent d'identifier trois modèles d'accès aux droits.

∴

En résumé, la dimension comparative de la recherche doit nous permettre dans un premier temps d'affirmer nos hypothèses relatives à l'émergence et à la construction de politiques d'accès aux droits sociaux. En analysant les processus de cette émergence dans trois pays qui sont relativement contrastés en fonction des typologies des régimes de protection sociale et de réforme administrative retenues, il s'agit de démontrer que les politiques d'accès aux droits sociaux sont néanmoins construites en fonction de consensus entre acteurs sur la signification des réformes. On observe ainsi des similitudes dans ces processus de changement. En raison de pressions externes et internes comparables, on assiste dans ces pays à un ciblage de la protection sociale depuis les années 1970. Face à ce ciblage, des acteurs « sociaux » ont posé la question de l'accès

aux droits sociaux. Cette émergence de la question a été matérialisée par des politiques et des instruments qui permettaient de faciliter l'accès aux droits, mais qui visaient également à mieux contrôler les coûts de la protection sociale.

Dans un deuxième temps, la dimension comparative doit nous permettre de mieux comprendre les modalités de ce processus de construction, et de par l'identification de variables qui expliquent les variations entre pays. On observe en d'autres termes un même processus général de construction, mais des variations surviennent à l'intérieur de celui-ci, ce qui affine la compréhension des mécanismes de l'émergence. Comme nous l'avons vu, nous considérons que les théories néo-institutionnelles du changement permettent d'expliquer en partie ces dissemblances. Des caractéristiques liées aux institutions, aux acteurs et aux croyances sont ainsi considérées comme des variables explicatives des transformations observées. Ces variables appliquées à l'étude des évolutions des Etats-providence depuis les années 1970 caractérisent par exemple différents répertoires de protection sociale, et permettent de comprendre certaines variations nationales. Il faut aussi s'intéresser aux variables caractéristiques de différents répertoires de réforme des administrations pour expliquer les variations nationales. En fonction de ces répertoires, il est alors possible d'identifier différents modèles d'accès aux droits sociaux caractérisés par le degré de *proactivité* dans l'accès aux aides.

b) Justifications empiriques et pratiques

Il convient finalement de préciser que le choix des cas ne s'explique pas que par ces facteurs analytiques, mais également par des observations empiriques et des facteurs pratiques. Pour expliquer notre choix, il faut tout d'abord référer à des observations empiriques liées à notre participation à un projet de recherche qui s'intéressait à l'émergence de la question du non-recours aux services publics dans plusieurs pays européens, cette thématique étant comme nous l'avons vu très proche de celle de l'accès aux droits sociaux. En 2003 et en 2004, nous avons en effet collaboré à un contrat de recherche européen intitulé *EXit from and NON-Take-up of Public Services. A Comparative Analysis: France, Greece, Spain, Germany, Netherlands, Hungary (EXNOTA)*²¹⁶. Ce projet visait tout d'abord à faire un bilan comparatif des connaissances produites sur le non-recours dans les pays étudiés. Il s'agissait aussi de présenter les outils et les dispositifs de suivi et d'évaluation des phénomènes de non-recours aux prestations mis en place dans ces pays. Une partie de la recherche cherchait plus particulièrement à expliquer les processus nationaux de l'émergence de cette thématique. Il ressortait de cette analyse que la question du non-recours avait tout d'abord émergé aux Pays-Bas, toujours pour les pays inclus

²¹⁶ EXNOTA. *Exit From and Non-take-up of Public Services: A Comparative Analysis: France, Greece, Spain, Germany, Netherlands, Hungary*. Final Report.

dans l'analyse. Bien que le Royaume-Uni ne comptait pas parmi les cas analysés, il était expliqué que l'intérêt néerlandais pour la question provenait en partie des nombreux travaux et débats britanniques sur le sujet, le Royaume-Uni faisant ainsi figure de précurseur dans l'émergence de la thématique en Europe²¹⁷. Notre intérêt initial portant sur l'émergence plus tardive de la question du non-recours en France, les cas des prédécesseurs anglais et néerlandais étudiés dans ce projet ont logiquement été évoqués pour tenter de fournir des explications pour le cas français. On remarque par ailleurs que la thématique était apparue, le cas échéant, de façon concomitante ou plus tardive ailleurs en Europe. Ces observations empiriques initiales ont donc en partie conditionné notre intérêt pour les cas du Royaume-Uni²¹⁸ et des Pays-Bas en plus de l'exemple français.

Des raisons pratiques sont aussi venues appuyer notre sélection. Pour comparer la construction de politiques d'accès aux droits sociaux, nous devions être en mesure d'accéder aux informations nécessaires à l'analyse, ce qui posait la question du langage. La maîtrise de l'anglais et du français confortait évidemment le choix du Royaume-Uni et de la France, mais la prise en compte du cas néerlandais était plus problématique en raison de notre méconnaissance de cette langue. Une recherche exploratoire a cependant permis de constater que la majorité des documents nécessaires à notre travail avaient été rédigés ou traduits en anglais. Il est aussi rapidement apparu qu'il était possible de mener dans ce pays des entretiens exclusivement en

²¹⁷ On remarque que la question du non-recours était par ailleurs apparue sensiblement à la même période aux Etats-Unis.

²¹⁸ Il faut spécifier que nous avons fait le choix de traiter du Royaume-Uni, et non pas de l'Angleterre ou de la Grande-Bretagne. Le Parlement du Royaume-Uni a transféré en 1998 une partie de ses pouvoirs aux Parlements et Assemblées nationales d'Ecosse, du pays de Galles et de l'Irlande du Nord, l'Angleterre n'ayant pas de Parlement local. Ces responsabilités « locales » diffèrent selon ces entités. On parle parfois « d'autorités locales », de « gouvernements locaux » ou « d'administrations déléguées » (*devolved administrations*) pour désigner ces régions (*areas*). Le processus de redistribution des pouvoirs est appelé « *devolution* ». On remarque par ailleurs que le Royaume-Uni possède un gouvernement central, mais que le Parlement de Westminster est celui de tout le Royaume-Uni, dans lequel les représentants sont ceux des quatre régions. Depuis cette dévolution, le Parlement du Royaume-Uni demeure responsable des politiques nationales dans tous les domaines qui n'ont pas été délégués, dont la Sécurité sociale. Le Parlement du Royaume-Uni peut par ailleurs voter des lois qui s'appliquent à toutes les régions, mais en pratique, il ne s'ingère dans les politiques déléguées qu'avec l'accord des gouvernements régionaux. Dans ce système, la Sécurité sociale reste donc de la responsabilité du Royaume-Uni, l'analyse des politiques d'accès aux droits pouvant se situer en majeure partie à ce niveau. Malgré des responsabilités locales, la plupart des prestations sociales sont « définies » au niveau central, et relèvent de la responsabilité d'administrations nationales comme le *Department of Work and Pensions* (DWP) ou *HM Revenue & Customs*. On remarque cependant que certains aspects des politiques sociales dépendent des régions, et même si ces aspects sont peu étudiés dans notre recherche qui se concentre surtout sur l'accès aux prestations sous condition de ressources. On pense à une partie des politiques de santé, d'éducation, et de « travail social ». Les aides au logement (*housing benefit*) dépendent ainsi du niveau central, mais sont administrées par le niveau local, les budgets provenant directement du niveau central, alors que les services de conseils et d'assistance fournis par les travailleurs sociaux aux personnes qui recherchent des logements sociaux (*housing support*) sont de la responsabilité des régions depuis 2003. Ces responsabilités locales, à propos desquelles le Parlement d'Ecosse et du pays de Galles ont parfois adopté des politiques plus universelles que celles précédemment votées par le Parlement du Royaume-Uni, soulèvent de nombreux débats car elles risquent d'affecter davantage le modèle de protection sociale du Royaume-Uni dans les années à venir. Voir à ce sujet : Richard PARRY. Social Security under Devolution in the United Kingdom In LANGENDONCK, Jef van ed. *The Right to Social Security*. Antwerp: Intersentia, 2007, pp. 109-119.

anglais, cette langue étant fort bien maîtrisée par les acteurs administratifs, politiques, ou encore académiques. Les résultats du travail de recherche effectué par les membres de l'équipe néerlandaise pour EXNOTA étaient par ailleurs rédigés en anglais²¹⁹. Les membres de cette équipe nous avaient également offert leur aide si des difficultés linguistiques se posaient dans notre travail de recherche. Etant donné les résultats empiriques fort intéressants de leur analyse, nous avons choisi d'inclure ce cas dans notre étude, et même si la barrière linguistique peut continuer à questionner ce choix. En raison de cette limitation, certaines informations restent certes moins approfondies que pour le cas du Royaume-Uni et de la France, mais au final, l'analyse ne semble pas avoir véritablement souffert de ce choix, mais en avoir plutôt tiré des bénéfices.

IV. Une étude basée sur l'observation, la participation et la diversité des matériaux

Le travail de recherche se construit bien souvent progressivement, et au fil d'observations de terrain qui suscitent le questionnement, participent à la construction d'un objet de recherche et d'hypothèses. Cette façon inductive et progressive d'envisager la recherche correspond en large partie à la construction de notre travail de thèse. Ce dernier, à partir d'un intérêt initial, a en effet été construit à partir d'expériences professionnelles, de rencontres avec les acteurs, de recherches documentaires. Notre questionnement a ainsi évolué jusque dans les toutes dernières étapes de la recherche, et a été marqué par de nombreux obstacles, mais également par de grandes opportunités. Dans la partie qui suit, nous avons voulu rendre compte de la progression de ce travail, des diverses expériences qui l'ont guidé et parfois remis en question, et de la méthodologie plus formelle que nous avons utilisée. Il s'agit tout d'abord de revenir sur la construction de notre objet de recherche en tenant compte de nos expériences professionnelles. Ces dernières ont en effet un rôle particulier pour expliquer le choix de notre sujet, et également pour mieux comprendre notre travail de terrain. Notre démarche a été originale dans la mesure où nous avons été à la fois observatrice de l'émergence de la question de l'accès aux droits en France, et dans une certaine mesure actrice du processus de construction analysé. Il s'agit ensuite d'expliquer la démarche retenue, et de décrire l'apport et l'utilisation des sources écrites et de l'enquête de terrain.

²¹⁹ EXNOTA. *Exit from and Non-Take Up of Public Services. A Comparative Analysis: France, Greece, Spain, Germany, Netherlands, Hungary [Emergence of 'non-take-up' theme in Netherlands]*. Dutch Team. Contract n°: HPSE-CT-2002-5002, p. 5. Disponible sur : <http://www.exnota.org/> EXNOTA. *Exit from and Non-Take Up of Public Services. A Comparative Analysis: France, Greece, Spain, Germany, Netherlands, Hungary [Data and Measurement in Netherlands]*, Dutch Team. Contract n°: HPSE-CT-2002-5002, p. 26. Disponible sur : <http://exnota.org>.

1. Des activités de recherche participant à la construction de l'objet

Comme nous l'avons expliqué, nous avons participé, en 2003 et en 2004, à un contrat de recherche européen intitulé *Exit from and Non-take-up of Public Services. A Comparative Analysis: France, Greece, Spain, Germany, Netherlands, Hungary (EXNOTA)*²²⁰. Sous la direction de Philippe Warin au centre Politiques publiques, ACTION politique, Territoires (PACTE), il s'agissait de produire un bilan comparatif des connaissances produites sur le non-recours dans les pays étudiés, et de présenter les outils et les dispositifs de suivi et d'évaluation des phénomènes de non-recours aux prestations mis en place dans ces pays. La participation à ce projet a été déterminante dans le choix de notre objet d'étude, dans la construction de notre questionnement, et a aussi contribué à notre travail de terrain.

Lorsque nous avons entamé notre travail de thèse, nous envisagions de travailler sur l'accès au système éducatif des populations handicapées en France. Rapidement, nous avons été conduite à collaborer aux travaux du consortium EXNOTA. Notre travail au sein de ce groupe étant très proche de nos préoccupations initiales de recherche, et suite à de nombreuses discussions avec les membres de l'équipe, nous avons choisi de réorienter notre travail de thèse pour le faire correspondre davantage aux questionnements développés par EXNOTA. Nous espérions utiliser le travail effectué dans ce cadre pour nos travaux personnels. La question du non-recours aux services publics était en effet assez rapprochée de notre intérêt pour l'accès des populations handicapées aux services éducatifs. Nous avons donc choisi de généraliser notre questionnement en nous intéressant à l'émergence et à la construction de politiques d'accès aux droits sociaux. On remarque par ailleurs que le questionnement alors défini portait surtout sur le non-recours, mais que nous avons plus tard choisi de l'élargir à la question de l'accès aux droits sociaux, ce qui nous permettait de nous intéresser non seulement aux populations qui n'accédaient pas aux prestations et services, mais également aux populations qui rencontraient des difficultés pour accéder à ces droits. Le questionnement que nous avons donc progressivement développé en participant à ce projet visait à comprendre pourquoi la question de l'accès émergeait en France à partir d'une certaine période. Comme nous l'avons expliqué, la dimension comparative de notre questionnement est également liée à la démarche comparative que l'on retrouvait dans le projet EXNOTA. La participation à ce projet nous a donc permis de redéfinir notre projet de recherche doctoral, et de construire en partie notre questionnement et nos hypothèses de recherche.

Ce travail nous a également permis de recueillir une partie de nos matériaux empiriques. Dans ce cadre, nous avons en effet été chargée de recenser les travaux de recherche réalisés en

²²⁰ EXNOTA. *Exit From and Non-take-up of Public Services: A Comparative Analysis: France, Greece, Spain, Germany, Netherlands, Hungary*. Final Report.

France sur la question du non-recours, mais aussi aux Etats-Unis et au Royaume-Uni. L'analyse de rapports officiels et de nombreux travaux de recherche sur l'évaluation du non-recours et sur ses causes a constitué un premier travail de terrain. Il s'agissait aussi d'expliquer en partie l'émergence de la question en France. Pour ce faire, en plus de consulter divers travaux produits par des académiques, nous avons été conduite à procéder à des entretiens semi-directifs avec ces académiques, mais aussi avec des personnalités du milieu associatif ou administratif.

Suite à la fin de ce travail réalisé dans le cadre du projet EXNOTA, nous avons collaboré, en 2005, à un autre contrat de recherche qui se rapprochait de notre objet d'étude. Travaillant sous la direction de Pierre Muller au Centre d'Etude de la Vie Politique Française (CEVIPOF), nous avons en effet participé à un contrat de recherche réalisé pour la Direction Générale de l'Action Sociale (DGAS), une direction commune au ministère de l'Emploi, du Travail et de la Cohésion sociale, au ministère de la Santé et de la Protection sociale, et au ministère de la Famille et de l'Enfance. Le projet s'intitulait *Le non-recours aux prestations chez les populations vivant en situation de précarité et d'exclusion sociale*. Les membres d'un groupe de travail de la DGAS, le groupe Lutte contre les exclusions, qualité de l'accueil et participation des personnes en difficulté, nous avaient alors demandé de réaliser une étude sur le non-recours aux droits sociaux. Créé en décembre 2003 dans le cadre de la mise en œuvre du *Plan national de renforcement de la lutte contre l'exclusion* adopté en mai 2003²²¹, ce groupe devait entre autres proposer une réflexion sur les modes de suivi de l'amélioration locale de l'accueil des personnes en difficulté, notamment par l'élaboration d'indicateurs. Notre rapport de recherche devait plus précisément permettre de faire un état des lieux de la connaissance en matière de non-recours aux droits sociaux des personnes en situation précaire ou d'exclusion sociale et économique, de rendre compte et d'analyser des expériences passées ou actuelles en France et dans d'autres pays d'Europe susceptibles d'éclairer la problématique, de définir des bonnes pratiques en la matière, et de présenter des propositions relatives à la création d'un dispositif d'accès aux droits destiné d'une part aux professionnels et d'autre part aux personnes elles-mêmes en situation de précarité ou d'exclusion²²².

Notre participation à ce projet de recherche nous a tout d'abord permis, pour l'étude du cas français, d'obtenir plus facilement des entretiens avec des acteurs politiques, administratifs, du milieu associatif ou de la recherche. Il semble en effet que le fait de rédiger un rapport « officiel » ait ouvert bien des portes. Nous avons aussi profité du financement offert par ce projet pour réaliser des entretiens à l'étranger. Ces entretiens devaient bien évidemment nous

²²¹FRANCE. MINISTERE DES AFFAIRES SOCIALES, DU TRAVAIL ET DE LA SOLIDARITE. *Plan national de renforcement de la lutte contre la précarité et l'exclusion*. Paris : ministère des Affaires sociales, du Travail et de la Solidarité, 2003, p. 10. Disponible sur : <http://www.social.gouv.fr>.

²²² Marie-Pierre HAMEL (sous la direction de Pierre MULLER). *Le non-recours aux prestations sociales chez les populations vivant en situation de précarité et d'exclusion*. Rapport présenté à la DGAS, 2006.

permettre de rédiger notre rapport de recherche, mais ils nous ont également servi pour notre travail doctoral.

2. Une observation participative

Dans le contexte de notre participation au projet de recherche initié par la DGAS, nous avons été conduite à participer, principalement à titre d'observatrice, aux réunions du groupe de travail « lutte contre les exclusions, qualité de l'accueil et participation des personnes en difficulté ». Il s'agissait de rencontres auxquelles des membres du milieu académique, associatif et administratif étaient conviés²²³, où les difficultés d'accès aux prestations destinées aux populations les plus démunies étaient discutées, et où des solutions et des expériences étaient exposées. Notre participation à ces rencontres a été l'occasion d'observer au plus près le développement et l'émergence d'une partie des politiques d'accès aux droits sociaux en France, de développer nos hypothèses, ou de mieux comprendre les références « discursives » mobilisées pour traiter de la question de l'accès. Cette expérience nous a aussi permis de discuter de notre travail de thèse lors de nombreuses rencontres informelles avec les membres de ce groupe.

Mis à part cette expérience, nous avons aussi été invitée, à titre d'observatrice, à deux rencontres du Comité de pilotage du projet prioritaire n° 5 de la CNAF qui se sont tenues en 2007²²⁴. Nous étions en effet intéressée par les travaux de ce Comité (voir chapitre quatre), et avons contacté les responsables du projet. A ces occasions, nous avons pu voir comment se construisait une partie des instruments d'accès que nous étudions. Nous avons également assisté à plusieurs rencontres ou « colloques » organisés par des instances administratives ou associatives et relatives à notre thématique. On pense entre autres à un colloque organisé par la CNAF avec divers acteurs (académiques, associatifs, administratifs) sur l'accès aux droits, à des réunions initiées par la DGAS sur les moyens d'entendre davantage la parole des personnes exclues à propos de leurs rapports avec l'administration, ou à des rencontres de la Mission Pauvreté en Ile-de-France sur des problématiques comme le non-recours, et regroupant là encore des acteurs de divers horizons²²⁵.

²²³ Des représentants de PACTE, de la CNAF, de la Caisse Nationale d'Assurance Maladie des Travailleurs Salariés (CNAMTS), de la Direction Départementale des Affaires Sanitaires et Sociales (DDASS), de la DGAS, de la Direction de la Sécurité sociale (DSS), de Direction Régionale des Affaires Sanitaires et Sociales (DRASS), du ministère de la Réforme de l'Etat, du ministère du Logement, de la Mutualité Sociale Agricole (MSA), du Secours catholique, de l'Union Nationale des Centres Communaux et intercommunaux d'Action Sociale (UNCCAS), ou de l'Union Nationale Interfédérale des Œuvres et Organismes Privés Sanitaires et Sociaux (UNIOPSS), étaient par exemple conviés aux réunions de ce groupe.

²²⁴ CAF de la Drôme. *Comité de Pilotage du Projet Prioritaire n° 5*, 3 et 4 octobre 2007, Valence. / CAF du Bas-Rhin. *Comité de Pilotage du Projet Prioritaire n° 5*, 18 et 19 décembre 2007, Strasbourg.

²²⁵ CNAF. Colloque *L'accès aux droits sociaux dans les CAF: Un bilan de la période récente*. 13-14 mai 2004, Paris. / MISSION D'INFORMATION SUR LA PAUVRETE ET L'EXCLUSION EN ILE-DE-FRANCE (MIPES).

On remarque par ailleurs que la remise de notre rapport final à la DGAS a en elle-même contribué, et d'une certaine façon, à l'émergence de la question de l'accès aux droits sociaux en France²²⁶. Il s'agissait en effet d'un rapport « officiel » qui reposait sur un certain cadrage de la question, et qui proposait des pistes d'action pour faciliter l'accès aux droits sociaux en France. Il est quasi-impossible de savoir si ce rapport a eu une réelle influence sur la construction de politiques d'accès, mais il est certain que ce travail a pu contribuer à la diffusion d'une certaine vision de la problématique, qu'il a pu influencer sur la perception d'acteurs politiques, administratifs, académiques ou associatifs. Suite à la remise de ce document, nous avons par exemple été invitée à plusieurs reprises par la DGAS à présenter ce travail et à discuter de la question du non-recours devant des assemblées composées de nombreux acteurs des politiques sociales en France²²⁷.

Quel que soit le degré d'influence de ce rapport, il reste que sa rédaction et notre participation aux réunions organisées par la DGAS, en plus de contribuer à la construction de notre questionnement de thèse et de faciliter la réalisation d'entretiens, a parfois aussi compliqué notre travail de thèse en nous posant à la fois comme observatrice directe et comme actrice des phénomènes que nous devons analyser. En ce sens, il a parfois été difficile d'avoir le recul nécessaire à un travail d'analyse scientifique. Ces activités professionnelles ont également pu compliquer la construction de notre objet, que nous avons tendance à parfois considérer sous l'angle de considérations très techniques (par exemple, comment faire pour évaluer le recours ?, Comment faire pour améliorer l'accès aux droits ?). Il s'agissait alors de nous détacher de ces expériences, et de chercher à comprendre en quoi elles pouvaient enrichir notre travail de thèse sans pour autant venir le « brouiller ».

3. Une analyse documentaire et des entretiens

La construction de notre objet de recherche, de nos hypothèses, et notre démarche empirique n'a pas été uniquement liée à ces expériences de terrain, mais également à un travail plus « classique » de science politique qu'il s'agit ici de présenter.

a) Une étude documentaire

La stratégie de vérification que nous avons retenue consistait en une étude des facteurs et des acteurs qui ont influé sur la construction des politiques d'accès aux droits. Un des principaux

Le non-recours ou pourquoi certains ne font pas valoir leurs droits ? Rencontre « Etudes et Recherches » du 20 juin 2003, Paris.

²²⁶ Marie-Pierre HAMEL (sous la direction de Pierre MULLER), *op. cit.*

²²⁷ En 2006, nous étions par exemple invitée à titre d'experte nationale à la *Conférence nationale de la prévention et de la lutte contre l'exclusion* qui s'est tenue au Conseil Economique et Social (CES) le 10 avril à Paris.

instruments pour effectuer la recherche a été l'utilisation de documentation écrite. Les documents que nous avons utilisés peuvent être classés en différentes catégories. Il s'agit tout d'abord de travaux académiques ou de littérature scientifique. Certains chercheurs, cependant peu nombreux, se sont par exemple intéressés à l'émergence de la question de l'accès aux droits sociaux dans les pays étudiés, et depuis les trente dernières années. Ces documents nous ont été utiles pour élaborer nos hypothèses de recherche. D'autres spécialistes se sont penchés sur des questions plus techniques liées à l'accès aux droits, plusieurs cherchant par exemple à définir une méthodologie pour évaluer le non-recours aux aides, et à identifier les causes et les conséquences du non accès. Le recensement et l'analyse de ces documents, la référence à ces travaux dans les documents officiels ou administratifs, leur financement, ou les liens des auteurs avec les acteurs administratifs ou associatifs, ont aussi été pris en compte pour mieux comprendre le processus d'émergence qui s'explique entre autres par les liens entre les différents acteurs (associatifs, administratifs, politiques, académiques). Des travaux académiques dans le champ des évolutions des Etats-providence et des réformes administratives nous ont d'autre part permis de mieux comprendre les facteurs qui ont pu faciliter ou nuire au processus d'émergence et de construction de politiques d'accès aux droits dans les pays étudiés. On remarque à ce propos que nous faisons souvent usage, notamment dans le chapitre un, de ces sources secondaires pour analyser les changements.

Des documents officiels ou une littérature spécialisée produits par des acteurs politiques et de l'administration ont par ailleurs été analysés. Il s'agissait de se servir de documents, comme les programmes de réforme, les notes et documents internes à l'administration, les circulaires, les projets de loi, les décrets, les rapports de commission ou les discours politiques, pour retracer la construction de politiques d'accès, mais aussi pour comprendre le sens donné aux réformes. En ce qui concerne les discours, nous avons par exemple effectué des analyses qualitatives pour faire ressortir des références particulières, des interprétations du sens des réformes qui permettaient de mieux comprendre la construction de consensus ambigus. On remarque qu'une grande partie de ces ressources est maintenant disponible en ligne sur le site des institutions concernées ou sur des sites officiels de diffusion des rapports administratifs. Des documents produits par le milieu associatif ont finalement été fort utiles pour comprendre l'influence de ces acteurs sur les processus étudiés, pour identifier par exemple les références nationales mobilisées pour tenter de mettre sur l'agenda la question de l'accès.

Il va de soi que les documents utilisés ne sont pas aussi facilement classifiables. Des acteurs académiques travaillent par exemple pour l'administration ou le milieu associatif, et ont produit des documents pour le compte de différentes institutions. De même, des personnalités du milieu associatif rencontrées étaient étroitement associées au milieu administratif ou académique.

Une partie du travail de recherche a en ce sens consisté à identifier les liens entre les différents milieux, entre des acteurs souvent « multifonctions ».

b) Des entretiens semi-directifs

Les entretiens sont au centre de nombreux travaux de politiques publiques réalisés en France. Leur utilisation dans la recherche a suscité des débats très riches, notamment quant à la nécessité de les utiliser, à la façon de les mener, ou quant à la façon de les traiter²²⁸. Notre stratégie d'analyse ayant consisté, à côté d'une analyse documentaire et d'observations participatives, en une enquête de terrain basée sur la réalisation d'entretiens semi-directifs, il s'agit dans cette section de détailler comment nous avons mené ces entretiens et l'utilisation que nous en avons faite.

Précisons tout d'abord que nous avons réalisé des entretiens formels auprès de 65 acteurs dans les pays étudiés, ce qui exclut les nombreuses discussions informelles que nous avons pu avoir avec des acteurs dans le cadre de nos expériences professionnelles ou lors de notre participations à diverses réunions, ces rencontres ayant aussi été fort utiles pour nos travaux. On remarque en effet que lors d'entretiens informels, les acteurs semblaient souvent plus à l'aise que dans les entretiens formels, certains proposant par exemple des explications plus personnelles aux processus étudiés, délaissant des discours plus formalisés liés à leur position institutionnelle, laissant en d'autres termes tomber une certaine langue de bois. Tout se passait donc comme si ces acteurs se sentaient plus libres dans leur propos lors de ces rencontres informelles, certains critiquant par exemple des décisions institutionnelles ou proposant des visions globales de la problématique, ce qu'ils se permettaient moins souvent lors d'entretiens formels.

Dans le cadre des entretiens formels, nous avons principalement rencontré des acteurs administratifs (32 au total), des acteurs académiques (20), associatifs (11) et politiques (2). On constate que très peu d'acteurs politiques ont pu être rencontrés, ces derniers s'étant avérés plus difficiles d'accès. Cette lacune a cependant été en partie compensée par l'analyse de nombreux discours. On remarque que comme il peut être difficile de distinguer en catégories strictes les auteurs de documents manuscrits, il peut aussi être difficile de distinguer en différentes catégories les acteurs que nous avons rencontrés, des acteurs académiques étant par exemple impliqués dans le milieu associatif. A des fins de présentation, nous avons cependant choisi d'identifier les acteurs selon la fonction qui semblait être la plus à même de définir leur rôle dans les processus étudiés. Pour des raisons matérielles, précisons finalement que la majorité des entretiens ont été

²²⁸ Voir à ce sujet : Philippe BONGRAND, Pascale LABORIER. L'entretien dans l'analyse des politiques publiques : Un impensé méthodologique ? *Revue française de science politique*, février 2005, vol. 55, n° 1, pp. 73-111.

réalisés avec des acteurs français (49), alors que nous avons réalisé huit entretiens aux Pays-Bas et huit au Royaume-Uni.

Ces entretiens ont été le moyen par lequel nous avons pu obtenir des informations qui n'apparaissent nulle part ailleurs. Il s'agissait de rencontrer des acteurs pour développer nos hypothèses, pour les infirmer ou les valider. Les questions posées à ces acteurs visaient principalement à rendre compte des facteurs et des acteurs susceptibles d'avoir une influence sur le processus d'émergence et de construction de politiques d'accès aux droits. Il s'agissait de comprendre leurs motivations (ou leurs réticences) à faire émerger la question. Les entretiens cherchaient aussi à mieux comprendre les stratégies utilisées par les acteurs qui ont contribué directement à la mise sur agenda de la question, de même que leurs liens avec d'autres acteurs dans ce processus. Nous voulions finalement comprendre les contraintes formelles et informelles que rencontraient ces acteurs pour faire valoir leurs intérêts, par exemple en ce qui concerne le développement de politiques d'accès proactives. Il s'agissait avant tout de faire raconter une histoire aux personnes rencontrées. A partir de questions plutôt générales, et en fonction des informations données par les acteurs, nous avons souvent improvisé, par exemple en demandant à ces derniers de détailler les points qui nous semblaient être les plus intéressants.

Il va de soi que les informations qu'il est possible de recueillir grâce aux entretiens ne sont pas infaillibles. Les acteurs peuvent par exemple avoir une mémoire défaillante ou reconstruire *a posteriori* leur rôle dans les processus étudiés, le minimisant ou le valorisant. Quoiqu'il en soit, comme l'explique Pierre Muller, l'analyse croisée de ces entretiens et de la documentation écrite doit permettre d'éviter certains écueils :

« On comprend alors pourquoi les deux techniques (dépouillement de la presse et entretiens) sont inséparables et doivent être utilisées en parallèle : l'entretien permet de décoder l'action des décideurs et de hiérarchiser la masse d'information collectée lors du dépouillement de la presse et de textes divers. Inversement, la lecture de la presse permet de dater, de préciser et de vérifier les affirmations des acteurs de la décision et surtout de ne pas s'en tenir au seul « récit » proposé par les interlocuteurs »²²⁹.

A propos de l'utilisation faite de ces entretiens dans la recherche, précisons qu'ils ne sont pas directement retranscrits en annexe. A certain moment, lorsque les remarques de nos interlocuteurs nous semblaient particulièrement pertinentes pour illustrer certains points, nous avons toutefois choisi de citer ces entretiens. Les références aux entretiens présentées dans le texte sont alors anonymes. A propos de cet anonymat, comme dans le cas des entretiens formels et informels, nous avons rapidement remarqué que plusieurs des acteurs rencontrés avaient tendance à nous faire part d'informations plus intéressantes lorsque nous leur précisions que les

²²⁹ Pierre MULLER. *Les politiques publiques*. 6^{ème} éd. Paris : PUF, mai 2006, p. 95.

entretiens pouvaient être anonymes. Le ton employé était alors et souvent plus détendu, les entretiens étaient plus longs, les acteurs se permettaient des critiques relatives aux stratégies et décisions institutionnelles, ou développaient davantage leurs arguments. Pour recueillir les propos des personnes rencontrées, nous avons par ailleurs favorisé la prise de note plutôt que l'enregistrement des entretiens, cette méthode étant associée à nos yeux à un plus grand anonymat. Pour avoir testé les deux méthodes, nous avons en effet observé que les acteurs parlaient plus librement lorsqu'ils n'étaient pas enregistrés. De même, nous avons aussi constaté que lorsque nous cessions la prise de note en fin d'entretien, des conversations informelles fort intéressantes pour nos travaux se déroulaient souvent.

Les informations obtenues à l'aide de ces entretiens nous ont permis de mieux comprendre les mécanismes d'émergence et de construction étudiés. Ces entretiens ont participé à notre réflexion, menant parfois à l'abandon de certaines pistes, ou nous conduisant au contraire à poursuivre des réflexions, et généralement par l'analyse de données écrites. Il faut cependant bien garder à l'esprit qu'ils ne constituent en tous les cas pas des preuves des processus décrits, mais qu'ils ont plutôt contribué à notre compréhension des mécanismes étudiés

Chapitre 1. Le ciblage des prestations comme solution à la crise des Etats-providence

Afin de comprendre pourquoi la thématique de l'accès aux droits sociaux a gagné en importance et a été l'objet de politiques publiques dans les pays étudiés, nous avons premièrement postulé que l'émergence de cette question dans le débat public était liée au ciblage grandissant de la protection sociale. Dans ce chapitre, il s'agit d'expliquer le processus général de ciblage de la protection sociale qui passe par divers mécanismes au Royaume-Uni, aux Pays-Bas et en France, et en fonction des résistances à ce processus. Il s'agit de démontrer que face à une contrainte économique globale et à des contraintes institutionnelles nationales, le ciblage a pu se développer en lien avec la formation d'un consensus ambigu sur le sens des réformes. Peu à peu, le ciblage a en effet été présenté et perçu à la fois comme une façon d'aider efficacement les plus pauvres, mais aussi de faire face à des contraintes économiques. Comme nous le verrons dans le chapitre suivant, face à ce ciblage, des acteurs attachés à défendre la générosité des Etats-providence allaient en parallèle poser la question de l'accès, tout d'abord pour remettre en cause cette évolution, et ensuite pour plutôt chercher à contrer les effets négatifs du ciblage. Le fait de comprendre le processus de ciblage doit permettre d'expliquer les réactions de ces acteurs, leur acceptation plus ou moins grande du ciblage, les références qu'ils mobiliseront, et le soutien qu'ils obtiendront.

Pour analyser les processus de ciblage, il faut s'intéresser dans les pays étudiés à des variables liées à la gestion de la protection sociale, au mode de financement des aides, aux critères d'accès aux prestations et au niveau des aides. En fonction de ces variables, le processus de ciblage a rencontré des résistances plus ou moins fortes selon les pays étudiés. Pour comprendre ces résistances et selon une approche de type néo-institutionnaliste historique, il faut également situer ces évolutions sur le long terme. L'histoire de la protection sociale dans un pays, l'empreinte de certaines mesures, peut en effet expliquer les oppositions émises par des acteurs des années plus tard. Outre des variables institutionnelles liées au fonctionnement de la protection sociale, et des variables idéologiques associées à l'histoire de la protection sociale qui déterminent en large partie les réactions des acteurs face au ciblage, divers mécanismes permettent de comprendre comment le ciblage a pu être développé malgré des résistances institutionnelles. Le processus de ciblage s'explique alors et principalement par la construction de consensus ambigu quant au sens à donner aux réformes.

D'autres mécanismes permettent aussi d'analyser le processus de ciblage. Au Royaume-Uni, étant donné l'existence de prestations ciblées et très stigmatisantes avant la Deuxième Guerre mondiale, une stratégie pour réformer a été de réactiver ce type d'aides (*déplacement*), de

les présenter comme inhérentes au système, comme ne posant pas problème à condition d'apprendre des erreurs du passé en s'assurant de faciliter l'accès des populations aux aides. En France, dans un mécanisme d'adjonction, on a plutôt développé, à côté d'une protection sociale traditionnellement assurantielle, des aides ciblées, et de façon à créer un nouveau répertoire de protection sociale qui n'affecte *a priori* pas les arrangements en place. Il a aussi été question, comme aux Pays-Bas et par un mécanisme de division, d'affaiblir le rôle des partenaires sociaux dans la gestion de certaines aides, et de façon à ce que l'Etat puisse les cibler plus facilement. Dans tous les pays, le fait de diffuser une vision « catastrophique » de l'Etat des finances publiques a aussi fait émerger un certain consensus quant à la nécessité de réformer.

Avec ce chapitre, il s'agit donc de mieux comprendre ce processus de ciblage qui explique l'émergence et le développement de politiques d'accès aux droits sociaux. Dans une première partie, nous reviendrons sur les principes fondateurs des systèmes de protection sociale étudiés et sur la place occupée par les prestations ciblées dans ces systèmes. Il s'agit de mieux comprendre les caractéristiques institutionnelles des systèmes de protection sociale qui peuvent expliquer les résistances au ciblage. Il s'agit aussi d'analyser les « référents » historiques du ciblage qui ont pu être réactivés lorsqu'il a été question d'utiliser le ciblage dans un contexte de crise des Etats-providence. En d'autres termes, il faut identifier ce à quoi le ciblage fait référence dans un pays. Face à la crise importante qui affecte les Etats-providence étudiés, combinée à divers facteurs identifiés précédemment comme l'arrivée à maturité des programmes de redistribution, les gouvernements ont tenté de développer des solutions qui ne remettent pas en cause les façons de faire habituelles ou qui fassent consensus. Dans une seconde partie, nous analyserons les échecs et les succès de ces stratégies, et de façon à comprendre pourquoi et comment la nécessité de contrôler les dépenses et de cibler s'est peu à peu imposée. Alors que les difficultés financières et les déficits sont devenus des préoccupations permanentes, une volonté plus ferme de limiter les dépenses s'est affirmée. Les discours sur la rigueur budgétaire se sont répandus et une vision monétariste de l'intervention sociale s'est peu à peu imposée. De nombreuses limitations dans les programmes sociaux ont alors été mises en place, la sélectivité des aides augmentant. Dans une troisième partie, il s'agit donc de mieux comprendre les mécanismes qui ont permis à ce ciblage de devenir central dans les réformes. Dans les pays étudiés, l'Etat s'est finalement affirmé comme le garant de la solidarité nationale pour les plus pauvres ou pour les citoyens les plus éloignés du marché du travail, alors que les valides devaient se protéger des risques grâce aux assurances sociales gérées par les partenaires sociaux ou par les assurances privées. Dans une dernière section, ce nouveau rôle de l'Etat garant de la solidarité nationale et de la lutte contre la pauvreté sera étudié. C'est grâce à l'importance nouvelle donnée à ces politiques de lutte contre la pauvreté que les acteurs qui défendaient l'accès allaient pouvoir

se définir une identité commune, construire et placer au cœur de leurs actions une logique de l'accès qui soit compatible avec les évolutions globales de la protection sociale.

I. Le ciblage et les évolutions des Etats-providence

Comme nous l'avons vu, il existe différents régimes d'Etats-providence que l'on peut qualifier, selon la typologie proposée par Gøsta Esping-Andersen, de régimes libéral, social-démocrate et corporatiste²³⁰. Plusieurs variables caractérisent ces régimes. On pense tout d'abord au mode de gestion de la protection sociale dans un pays, à son financement, aux critères d'accès aux aides, et au niveau des prestations qui sont distribuées²³¹. Des principes, des valeurs et des objectifs politiques guident par ailleurs l'agencement de ces variables dans les répertoires de protection sociale. Dans cette partie, en s'intéressant aux fondements des régimes, et dans un mécanisme que l'on peut qualifier de dépendance au sentier, il s'agit de mieux comprendre certains facteurs institutionnels qui ont rendu les réformes plus difficiles, qui ont complexifié les processus de ciblage entrepris à la fin des années 1970. Il s'agit par exemple de revenir sur les principes fondateurs des systèmes de protection sociale au Royaume-Uni, aux Pays-Bas et en France, et sur la place occupée par le ciblage dans ces régimes, de façon à comprendre les « référents » historiques du ciblage. Ces référents seront réactivés lorsque des réformes seront entreprises dans les années 1970 face à la « crise » des Etats-providence. Ils permettent de mieux comprendre les débats qui auront alors lieu.

1. La place du ciblage dans les principes fondateurs des systèmes de protection sociale

Dans cette première section, les caractéristiques générales et « originelles » des régimes de protection sociale, et principalement la place du ciblage dans le mode de distribution des aides, seront étudiées. Cette période remonte par exemple au XVII^e siècle au Royaume-Uni. Dans une seconde section, nous nous intéresserons plutôt à la phase de développement des Etats-providence qui a pris place suite à la Seconde Guerre mondiale, et jusqu'à la fin des années 1970 environ.

²³⁰ Gøsta ESPING-ANDERSEN. *The Three Worlds of Welfare Capitalism*.

²³¹ Bruno PALIER. *Gouverner la sécurité sociale*, pp. 19-21.

a) Au Royaume-Uni, l’empreinte des *Poor Laws*

Depuis longtemps, les prestations ciblées vers les plus pauvres, spécialement par la mise sous condition de ressources, occupent une place centrale dans le système de protection du Royaume-Uni. Il s’agit d’ailleurs du premier pays où l’assistance fut organisée de façon systématique. Pour comprendre le développement de ces aides et les débats intenses qui ont accompagné leur mise en œuvre, il faut revenir en premier lieu sur l’histoire des *Poor Laws*.

Les lois sur les pauvres trouvent principalement leurs origines dans la loi élisabéthaine de 1601 (*Old Poor Law*). L’aide pour les pauvres était alors administrée au niveau local et était largement soumise à des critères discrétionnaires, même si le gouvernement central allait, avec les années, donner davantage de directions à suivre pour l’attribution des aides. Ces lois reposaient sur l’idée que les pauvres étaient les premiers responsables de leur situation. Il fallait décourager le recours lorsque l’on jugeait que les individus pouvaient subvenir à leurs besoins par d’autres moyens, et viser aussi, dans la mesure du possible, à ce que les bénéficiaires méritent les aides données. En d’autres termes, le recours à l’assistance devait être difficile et stigmatisant de façon à ce que seuls les individus qui en avaient vraiment besoin aient recours en tout dernier lieu aux aides pour les pauvres. Les pauvres étaient alors séparés entre valides, invalides et enfants. Ces deux dernières catégories recevaient une aide monétaire, alors que les « valides » devaient travailler, la plupart du temps dans les *workhouses*, en échange de secours. Les conditions de vie dans ces maisons étaient très difficiles et quasi carcérales, de façon à décourager les recours qui ne découlaient pas d’une absolue nécessité. On remarque également que les pauvres n’étaient pas considérés comme des citoyens et qu’ils n’avaient pas le droit de vote.

Des assouplissements à ces lois eurent lieu en 1782 avec le *Gilbert law* qui autorisa le recours à des aides monétaires pour les valides qui n’avaient ainsi plus à résider dans les *workhouses*. L’Acte du Parlement de *Speenhauland* (1795), adopté en période de crise économique sévère, reconnut le droit de tout homme à un minimum de subsistance, instaurant les bases d’une forme de revenu minimum qui pouvait compléter un salaire trop bas. La réforme de la loi de 1834 (*Poor Law Amendment Act*) mit cependant fin à ce droit et redonna de l’importance aux *workhouses*. Les candidats les plus démunis devaient fréquenter ces lieux pour obtenir de l’aide, et « dont on faisait délibérément un lieu d’horreur »²³². Il fallait que le travail apparaisse comme beaucoup plus avantageux que le recours à l’aide²³³. Cette loi mit aussi fin à l’obligation pour les pauvres de demeurer dans leurs paroisses, et ce de façon à favoriser la mobilité des travailleurs, et elle centralisa en partie la gestion des aides.

²³² Karl POLANYI, *op. cit.*, p. 143.

²³³ Pierre ROSANVALLON. *La crise de l’Etat-providence*. 3^e éd. Paris : Seuil, 1992, p. 145.

Le ministre de la santé du gouvernement, Neville Chamberlain, entrepris des réformes du système des *Poor Laws* en 1926. (*Board of Guardians (Default) Act, Poor Law Act of 1927*). Adopté en 1929, le *Local Government Act* entra en vigueur en 1930 et les changements instaurés se mirent lentement en place. Sans abolir les *Poor Laws*, l'acte en changea certains aspects. Il abolit officiellement les *workhouses* au profit de « l'assistance sociale » gérée par des conseils locaux. « L'aide pour les pauvres » allait finalement, comme nous le verrons, disparaître en 1948²³⁴.

Il faut préciser que la diffusion des travaux de plusieurs chercheurs en sciences sociales au début du XX^e siècle allait contribuer à faire évoluer le traitement de la pauvreté. Les enquêtes sociales réalisées par des chercheurs comme Florence Bell, Charles Booth ou Benjamin Seebohm Rowntree allaient révéler l'existence d'une pauvreté structurelle²³⁵. Ces études affirmaient entre autres que les dysfonctionnements du marché du travail, comme le sous-emploi chronique et les bas salaires, enchaînaient les familles dans des situations de vie difficiles, dans une privation et une insécurité permanentes qui affectaient par exemple la santé des enfants. Ces pauvres n'étaient pas paresseux ou insoucians, mais ils s'inquiétaient au contraire en permanence de leur avenir, devaient prévoir et surveiller sans cesse leurs dépenses. L'Etat, s'il ne voulait pas que la vigueur de ces travailleurs ne soit affaiblie ou que la santé des enfants ne se dégrade, se devait de leurs assurer des ressources minimales. Sans enlever toute responsabilité aux pauvres quant à leur situation ou sans se départir de tous jugements moraux, ces observateurs sociaux ont alors notablement contribué à restaurer la dignité des pauvres en plaidant pour une assistance universelle, inscrivant dans le registre du droit (social) ce qui relevait jadis de la sanction ou des devoirs (individuels)²³⁶.

A partir de cette époque, la nouvelle vision de la « pauvreté » proposée, basée sur l'idée d'un besoin, allait favoriser l'intervention de l'Etat. Seebohm Rowntree plaidait par exemple pour la mise en place d'un salaire minimum (1912 dans le secteur minier), ou pour la création d'allocations familiales adaptées aux besoins réels des populations. Les recherches et les idées défendues par ces chercheurs ne sont par ailleurs pas étrangères au contenu du rapport Beveridge et à l'abolition définitive, en 1948, de la loi sur les pauvres. On a alors reconnu le droit de chacun à bénéficier des aides, indépendamment de jugements moraux sur leur situation²³⁷.

²³⁴ Hartley DEAN. *Welfare Rights and Social Policy*. Harlow: Pearson Education Limited, 2002, p. 78.

²³⁵ Voir par exemple : Florence (Lady) BELL. *At the Works: A Study of Manufacturing Town (Middlesbrough)*. London: Virago Press, 1985 (first ed. 1907). / Charles BOOTH. *Life and Labour of the People in London. Final Volume, Notes on Social Influences and Conclusion*. London: Macmillan, 1903. / Benjamin Seebohm ROWNTREE. *Poverty: A Study of Townlife*. London: Macmillan, 1902.

²³⁶ Jacques RODRIGUEZ. La « révolution » thatchérienne en perspective : L'Angleterre et ses pauvres depuis 1834. *Cultures et conflits*, 1999, n° 35. Disponible sur : <http://www.conflits.org/index177.html>.

²³⁷ *Ibid.*

En parallèle des aides pour les pauvres et dans ce contexte, le recours à des formes de protection « privée » contre les risques, comme les assurances fournies par les syndicats ou par les compagnies d'assurances privées, a été à l'époque favorisé. C'est d'ailleurs et en partie le développement d'autres formes de protection qui allait faire perdre de l'importance aux *Poors Laws*. En 1911, le gouvernement libéral introduisit par exemple une assurance-santé et chômage qui étaient financées par l'Etat, les employeurs et les employés. Sans revenir sur l'histoire complexe de ces allocations, on remarque qu'elles marquaient clairement la différence entre assurances contributives et prestations sous condition de ressources. Les individus qui pouvaient faire preuve de leur sobriété, qui n'avaient pas de dossier criminel et qui avaient contribué par les biais des *friendly society*, forme de mutuelles, ou d'organisations similaires, pouvaient prétendre aux assurances nationales sans autre examen de leur condition. On remarque que ces assurances n'étaient accessibles qu'aux travailleurs d'un nombre limité d'industries. Les individus à qui l'on refusait ces assurances avaient par ailleurs des possibilités légales de recours, et à l'opposé des demandeurs d'assistance dont la situation était soumise à un examen approfondi, souvent discrétionnaire et sans possibilité d'appel. Un système de retraites national non-contributif et sous condition de ressources avait aussi été introduit en 1908. Bien que liées aux ressources, les pensions étaient versées à part des aides pour les pauvres et de façon moins stigmatisante. En 1920, l'assurance chômage a été étendue et couvrait environ 12 millions de travailleurs, alors qu'un système de retraite contributif pour certains travailleurs a été mis en place en 1926. Une large partie des travailleurs était ainsi protégée en cas de perte d'emploi, de maladie ou de retraite²³⁸.

A côté de cette large couverture pour les travailleurs, les prestations sous condition de ressources étaient généralement considérées comme destinées à une « classe à part ». Les *workhouses* avaient laissé des stigmates importantes. De ce fait, les tentatives pour introduire des restrictions à l'accès aux prestations « contributives » ont souvent suscité de vives oppositions dans ce pays. Au début des années 1920, face aux difficultés économiques, l'assurance chômage a par exemple été versée à la condition que les bénéficiaires prouvent qu'ils cherchaient activement un travail, ce qui a eu pour effet de rendre inéligibles une partie de ces derniers. Ces prestations demeuraient assurantielles, mais cette nouvelle « condition » souleva l'indignation car elle rappelait la loi sur les pauvres alors que les bénéficiaires avaient contribué.

Le chômage continua à augmenter dans les années 1920, et les bénéfices étaient souvent versés pour de longues périodes. Malgré l'obligation de chercher du travail et des hausses de cotisations, le fond qui finançait l'assurance chômage était déficitaire. Au début des années 1930, il devenait évident que les coûts de l'assurance chômage devaient diminuer. Le gouvernement

²³⁸ Alan DEACON, Jonathan BRADSHAW, *op. cit.*, p. 7.

travailleuse en place (1929-1931) tenta d'imposer la mise sous condition de ressources des prestations d'assurance chômage pour les individus qui avaient reçu la prestation pour une durée de plus de 26 semaines. Cette mesure suscita une vive opposition au sein du gouvernement, ce qui provoqua la démission du premier ministre Ramsey Macdonald en 1931²³⁹. Il prit cependant la tête du gouvernement dit *National government* qui fut formé en 1931²⁴⁰. La décision fut alors prise de réduire de 10 % les prestations chômage, d'augmenter les contributions antérieures nécessaires pour bénéficier de l'aide et de mettre sous condition de ressources les prestations pour les bénéficiaires au-delà de 26 semaines de recours. Environ 900 000 bénéficiaires se retrouvaient alors exclus de l'aide.

Afin d'éviter qu'une large partie de la population ne relève de la loi sur les pauvres, des « paiements transitoires » ou des extensions de durée pendant lesquelles une partie des prestations chômage pouvait être perçue au-delà de la durée légale d'éligibilité (26 semaines) ont été mises en place en 1931. Ces nouvelles aides étaient soumises à condition de ressources et administrées au niveau local par les *Public Assistance Committees* (PACs), également en charge de la loi sur les pauvres. Les conditions d'attribution de ces bénéficiaires étaient par ailleurs sensiblement les mêmes que pour l'assistance sociale. On justifiait de cette nouvelle politique par le fait que les aides qui étaient attribuées sans correspondre à une contribution antérieure ne représentaient ni plus ni moins que des aides « pour les pauvres », attribuées selon les besoins. Il n'y avait donc rien de déraisonnable dans le fait de devoir faire la preuve de ce besoin. Le consensus sur la nécessité de clairement distinguer assurance et assistance allait ainsi peu à peu se construire et réunir la majorité des acteurs politiques²⁴¹.

Les paiements transitoires trouvaient certes des supporters au sein du gouvernement, mais aussi parmi les médias. Les *Times* approuvait par exemple la mesure, alors que d'autres journaux dénonçaient les fraudes et insistaient sur la nécessité de mieux contrôler les aides et les dépenses publiques. Dans un premier temps, les chômeurs eux-mêmes acceptèrent la mesure avec un certain fatalisme. Avec la victoire du « Gouvernement national », on s'attendait à ce que des mesures d'économie soient mises en place. Le célèbre rapport du *May Committee*, publié en Juillet 1931, prédisait par exemple d'importants déficits budgétaires et préconisait notamment des coupures importantes dans les prestations sociales, particulièrement pour l'assurance chômage. Il devint également public que le gouvernement travailliste précédent avait voulu introduire des mesures similaires.

²³⁹ *Ibid.*, p. 15.

²⁴⁰ Le terme de *National government* fait référence aux gouvernements de « coalition » entre les principaux partis gouvernementaux au Royaume-Uni. Ce terme désigne souvent les gouvernements de Ramsay MacDonald, de Stanley Baldwin et de Neville Chamberlain en place entre 1931 et 1940.

²⁴¹ Alan DEACON, Jonathan BRADSHAW, *op. cit.*, p. 16.

L'opposition à la mise sous condition de ressources allait principalement venir des bénéficiaires « éventuels ». Le fait que l'examen des ressources ne tienne pas compte des revenus individuels, mais plutôt des revenus des ménages ou des foyers (*household*), est sans doute l'aspect de la politique qui suscita le plus de controverse. Il s'agissait de prendre en compte toutes les ressources des personnes qui vivaient sous un même toit, que ces personnes soient ou non membres de la même famille. Les PACs refusaient sous ce critère les demandes de nombreux chômeurs, arguant qu'ils devaient demander le soutien de leurs parents, de leurs enfants ou de toutes autres personnes vivant sous le même toit. Cela donna lieu à des situations difficiles où des jeunes couples devaient par exemple utiliser leurs économies pour subvenir au besoin d'un parent. Les autres membres du foyer, qui n'avaient eux-mêmes pas nécessairement fait de demande d'aide, voyaient de plus divers éléments de leur vie privée examinés. Pour certains individus, il valait mieux quitter le foyer. La notion de « foyer » évolua toutefois rapidement en réponse à ces « désertions ». On utilisait plutôt le terme de « foyer constructif » pour prendre en considération les ressources des personnes qui n'étaient pas « physiquement » présentes, mais que l'on pouvait considérer comme des membres du foyer. Sur environ 800 000 demandes entre novembre 1931 et janvier 1932, 400 000 ont été refusées en raison des ressources du foyer²⁴².

Des protestations émergèrent en 1932 alors que le chômage continuait à augmenter et que le nombre de foyers soumis à examen de ressources augmentait aussi. Les critiques les plus virulentes provenaient des chômeurs et des autorités locales. D'importantes manifestations de chômeurs, majoritairement organisées par le *National Unemployed Workers Movement* (NUWM), une organisation dirigée par le Parti communiste du Royaume-Uni, ont eu lieu, dont une marche « contre la mise sous condition de ressources » en octobre 1932²⁴³. Certaines autorités locales résistèrent aussi à leur façon en utilisant leur pouvoir discrétionnaire pour distribuer plus largement les prestations. On enregistra ainsi d'importantes variations dans les aides accordées par les PACs. Le gouvernement, en convoquant les responsables « trop généreux », en arriva d'abord à une forme de compromis selon lequel les autorités locales pouvaient prendre certaines libertés avec la mise sous condition de ressources à condition de respecter tout de même les principes généraux de la politique. Une large partie des PACs dissidents étaient contrôlés par des municipalités travaillistes, comme le font remarquer Alan Deacon et Jonathan Bradshaw, l'attitude des travaillistes face à l'aide était ambiguë. En acceptant d'administrer l'aide, les responsables locaux légitimaient en quelque sorte la politique, mais en refusant, ils craignaient de priver d'aide certains citoyens. Avec quelques complications, la condition de ressources en fonction des ressources du foyer continua à être appliquée de façon importante.

²⁴² *Ibid.*, p. 17.

²⁴³ *Ibid.*, p. 20.

Le gouvernement garda cependant un mauvais souvenir de ces oppositions locales si bien que Neville Chamberlain (conservateur), ministre en charge des affaires économiques et financières (*Chancellor of the Exchequer*), proposa en 1932 de créer au niveau national un *Unemployment Assistance Board* (UAB) qui serait responsable des décisions des administrateurs locaux. Le but de gouvernement était alors d'uniformiser les aides et de rendre le niveau local responsable devant ce Comité. Les « paiements de transition » et la loi sur les pauvres furent alors fusionnés. Même si ce Comité dut adoucir ses positions initialement très sévères, il reste que des conditions de ressources toujours plus strictes et « uniformisées » ont été appliquées à cette époque²⁴⁴.

Les débats sur le ciblage des aides, principalement par la mise sous condition de ressources, ont donc été dominés à l'époque par deux principaux aspects. On considérait dès les années 1930 qu'il fallait économiser : la croissance économique devait être consécutive à une réduction importante des dépenses publiques. Malgré le développement des idées keynésiennes, cette idée allait perdurer. Les prestations sous condition de ressources ont aussi été perçues comme une façon de conserver un certain sens de la responsabilité parmi les bénéficiaires. Seuls les individus qui avaient vraiment besoin des aides non contributives, et qui étaient donc prêts à soumettre leur situation aux nombreuses investigations de l'administration, recevaient des aides. On remarque finalement que les développements des années 1930, notamment le test de revenu sur le foyer, allaient marquer les esprits et être au centre des débats subséquents sur l'utilisation des prestations sous condition de ressources²⁴⁵.

b) Aux Pays-Bas, une séparation importante entre assurance et charité

Un système assurantiel de couverture des risques a été créé aux Pays-Bas à la fin du XIX^e siècle. Plusieurs régimes assurantiels organisés par différentes compagnies privées existaient alors, l'Etat intervenant toutefois régulièrement pour rendre la souscription à ces régimes obligatoires et pour assurer le paiement de prestations qui n'atteignaient souvent pas le niveau de subsistance²⁴⁶. Entre 1901 et la Seconde Guerre mondiale, selon cette même logique d'assurances « quasi privées » destinées aux travailleurs, divers plans ont été créés, couvrant par exemple les risques liés aux accidents du travail (1901), à l'invalidité et à la vieillesse (1919), puis à la maladie (1930).

En parallèle, la charité a été pendant longtemps la principale ressource mobilisée pour soutenir les personnes pauvres. Tout au long du XIX^e siècle, les organisations charitables,

²⁴⁴ *Ibid.*, p. 25.

²⁴⁵ *Ibid.*, p. 28.

²⁴⁶ Wim van OORSCHOT. From Solidarity to Selectivity: The Reconstruction of the Dutch Social Security System 1980-2000. *Social Policy Review*, 1998, n° 10, p. 184.

catholiques ou protestantes, ont fourni une assistance matérielle aux populations défavorisées, s'occupant également de les éduquer et de les soigner²⁴⁷. Comme dans plusieurs pays, l'aide des Eglises était toutefois souvent conditionnée par des jugements de valeur sur la situation des individus, et/ou par des intrusions dans la vie privée de ces personnes.

Il faut aussi insister sur les rôles et les interactions entre les partenaires sociaux et les partis politiques de diverses confessions. On réfère souvent au terme de *pilarisation* pour traiter de l'influence de l'Eglise dans les différents domaines de la société néerlandaise²⁴⁸. Le Parti catholique (KVP) a pendant longtemps été très attaché au principe de subsidiarité de 1854 selon lequel les citoyens devaient tout d'abord subvenir seuls à leurs besoins et demander éventuellement de l'aide de leur famille, puis à l'Eglise si leurs besoins n'étaient pas encore comblés, et seulement en dernière instance à l'Etat²⁴⁹. Cette doctrine catholique était en accord avec la vision des protestants selon laquelle l'Etat ne devait pas interférer avec les responsabilités que Dieu avait données aux individus. L'idéologie des libéraux de « laisser-faire » dans le champ social et la doctrine calviniste de souveraineté du cercle « famille-entreprise-Eglise », associées aux croyances catholiques et protestantes ont ainsi pendant longtemps été un barrage puissant à l'implication de l'Etat dans le domaine des politiques sociales. Ces positions trouvaient par ailleurs échos dans les intérêts patronaux. Sans être affiliés aux groupes religieux, ces derniers considéraient pouvoir contrôler les coûts et l'expansion des politiques assurantielles sans l'aide d'une bureaucratie étatique. Pour gérer ces politiques assurantielles, l'Association des assurances industrielles (IIAs) a ainsi été créée.

Les principaux syndicats, en accord avec le Parti socialiste, ne partageaient au départ pas ces positions. Ils souhaitaient que les assurances soient gérées par l'Etat, considérant que les travailleurs seraient davantage émancipés du contrôle des employeurs, et croyant aussi que les aides seraient ainsi plus élevées. Entre 1918 et 1960, les syndicats socialistes ne faisaient cependant pas le poids face aux catholiques et aux protestants. En 1921, dans une forme de concession, ils acceptèrent que l'industrie gère les assurances à la condition que l'IIAs soit placée sous un contrôle bipartite (*Posthumus-Kupers memorandum*)²⁵⁰. Comme nous le verrons, ces

²⁴⁷ EXNOTA. *Exit from and Non-Take Up of Public Services. A Comparative Analysis: France, Greece, Spain, Germany, Netherlands, Hungary [Emergence of 'non-take-up' theme in Netherlands]*, p. 5.

²⁴⁸ La *pilarisation* désigne le « cloisonnement » en piliers (*zuilen*) qui correspondent aux différentes familles de pensées religieuses, philosophiques, ou politiques aux Pays-Bas. Il existe un pilier protestant, catholique, social-démocrate, et un quatrième pilier tantôt qualifié de neutre, tantôt de libéral. Tous les secteurs de la société sont concernés (enseignement, syndicats, partis politiques, etc.). La *pilarisation* favorise la notion et groupe et d'identité commune. A partir des années 1960, notamment avec l'arrivée d'importantes vagues d'immigration, la société est entrée dans un processus de sécularisation et de *dépilarisation*. Marie-Claire CECILIA. Eglises, Etat et « pilarisation ». *Le Monde Diplomatique*, mars 2005, p. 22. Voir aussi à ce sujet : Arend LIJPHART. *The Politics of Accommodation: Pluralism and Democracy in the Netherlands*. Berkeley: University of California Press, 1968.

²⁴⁹ EXNOTA. *Exit from and Non-Take Up of Public Services. A Comparative Analysis: France, Greece, Spain, Germany, Netherlands, Hungary [Emergence of 'non-take-up' theme in Netherlands]*, p. 6.

²⁵⁰ Jelle VISSER, Anton HEMERIJCK, *op. cit.*, p. 122.

divergences internes sur la responsabilité que l'Etat devait jouer dans le champ des politiques sociales allaient empêcher pendant longtemps, en fait jusqu'aux années 1990, que l'Etat occupe un rôle important dans la direction à donner aux politiques sociales.

Avant la Deuxième Guerre mondiale, il y avait donc dans le pays des aides sociales pour « les plus pauvres » sous la responsabilité de l'Eglise et des assurances sociales dont l'Etat et les partenaires sociaux se disputaient souvent la gestion. Comme nous le verrons, face aux difficultés économiques que le pays allaient connaître à partir de la seconde moitié des années 1970, l'Etat allait devoir acquérir davantage de contrôle sur ces influences traditionnelles dans le champ des politiques sociales de façon à pouvoir mieux contrôler les dépenses et développer un Etat-providence davantage sélectif.

c) En France, l'assurance sociale pour « universaliser » les aides et les conditions sociales

La construction de l'Etat-providence français a des origines lointaines. De façon à circonscrire nos propos, et dans la mesure où certains éléments aident à mieux comprendre les opinions élaborées lors du débat qui a lieu à partir des années 1980 à propos du développement d'une sélectivité accrue des aides vers ceux qui en ont réellement besoin, nous revenons brièvement sur certains éléments de cette genèse, et plus spécialement sur la place qu'occupait l'assistance dans ce système²⁵¹.

Pour étudier ces évolutions, il est possible de remonter jusqu'à la Révolution française qui a substitué à la charité de l'Eglise catholique la bienfaisance publique comme moyen de traiter la pauvreté. En principe, l'obtention de secours était fondée non plus sur l'aumône, mais sur un droit absolu et objectif dont disposait l'individu. L'individu avait donc droit à ces secours, mais ce droit était lié à la condition d'être un « vrai » pauvre : les vrais pauvres devaient se voir octroyer des secours ou un travail, mais les mauvais pauvres devaient être « punis ». La Révolution transmettra ainsi deux questions à propos de l'assistance que l'on retrouve toujours dans les débats contemporains : l'assistance est-elle un droit ? Pour quelles catégories de la populations ce droit entraîne-t-il des conséquences concrètes²⁵² ? Ces principes d'assistance n'ont cependant pas été appliqués rapidement. En l'absence d'obligation légale, et en raison de visions

²⁵¹ Pour des éléments plus approfondis sur l'histoire de l'assistance sociale en France, voir entre autres : Henri HATZFELD. *Du paupérisme à la Sécurité sociale 1850-1940 : Essai sur les origines de la Sécurité sociale en France*. Nancy : Presses universitaires de Nancy, 1989. / Jacques DONZELOT. *L'invention du social : Essai sur le déclin des passions politiques*. Paris : Seuil, 1994. / Robert CASTEL. *Les métamorphoses de la question sociale*. Paris : Gallimard, 1995.

²⁵² Marie-Thérèse JOIN-LAMBERT, Anne BOLOT-GITTLER, Christine DANIEL, Daniel LENOIR, Dominique MEDA. *Politiques sociales*. 2^e éd. Paris : Presses de la Fondation nationale des sciences politiques et Dalloz, 1997, p. 362.

divergentes quant à la nécessité pour l'Etat de garantir des aides, la prise en charge des démunis a pendant longtemps relevé de la seule initiative privée et de la volonté des collectivités locales.

Il convient aussi de préciser que la vision « républicaine » de la solidarité s'est formée dans un contexte d'affrontement avec l'Eglise et de destruction des corps intermédiaires issus de l'ancien régime. Il fallait abandonner tout recours à des valeurs transcendantes pour fonder l'autorité des gouvernements. Dans une vision solidariste qui référerait au principe de fraternité, les secours étaient perçus comme une dette sacrée, comme une forme de droit que devaient assurer les secours publics. A l'opposé, on retrouvait dans d'autres pays une vision libérale selon laquelle l'assistance aux démunis constituait une dette morale qui incombait aux personnes privées, aux institutions caritatives, et subsidiairement à l'Etat. La société était comprise comme une association d'individus rationnels, où les pauvres étaient rejetés dans un statut de subordonnés²⁵³.

En 1889, lors du Congrès international de l'assistance publique à Paris, les trois principes fondamentaux de l'assistance ont été arrêtés. Elle devait relever des collectivités publiques, être accordée selon le territoire avec une participation financière minimale de l'Etat et intervenir en dernier recours lorsqu'un individu ne pouvait pas travailler et obtenir une autre forme d'aide, notamment familiale. Un ensemble de lois sur l'assistance a été voté suite à ce congrès²⁵⁴. On retrouve par exemple la loi du 24 juillet 1889 sur les enfants maltraités et moralement abandonnés, ou la loi de 1905 sur les vieillards, les infirmes et les incurables qui instaurait pour la première fois une obligation d'assistance légale à l'Etat.

Les socialistes ont alors spécifié qu'ils préféreraient le recours à l'assurance, qu'ils jugeaient moins dégradante, mais qu'ils acceptaient dans un souci de compromis l'utilisation de l'assistance²⁵⁵. Pendant cette période, plusieurs lois, comme la loi du 9 avril 1898 sur les accidents de travail ou la loi du 5 avril 1910 sur les retraites ouvrières ou paysannes, ont en effet tenté de mettre en place un système général d'assurance sociale que l'on n'arrivait cependant pas à généraliser²⁵⁶. Le système de protection sociale qui allait voir le jour suite à la Libération a permis cette généralisation et s'est construit en opposition à une assistance que l'on jugeait arbitraire et dégradante²⁵⁷. Bruno Palier résume ainsi les débats sur l'assistance :

²⁵³ Bruno JOBERT. De la solidarité aux solidarités dans la rhétorique politique française In BEC, Collette, PROCACCI, Giovanna dir. *De la responsabilité solidaire : Mutations dans les politiques sociales d'aujourd'hui*. Paris : 2003, pp. 73-74.

²⁵⁴ Marie-Thérèse JOIN-LAMBERT et al., *op. cit.*, p. 363.

²⁵⁵ *Ibid.*, p. 364.

²⁵⁶ Bruno PALIER. *Gouverner la sécurité sociale*, p. 67.

²⁵⁷ *Ibid.*

« Avec l'assistance, l'individu est pris en charge par la bonne volonté d'autrui, et se trouve déresponsabilisé, aliéné, contrôlé. Avec l'assurance sociale, l'individu se prend en charge lui-même, il acquiert des droits grâce à son travail, il s'appuie sur des mécanismes de solidarité entre personnes à égalité de droit et de statut »²⁵⁸.

Suite à des nombreux débats qu'il n'est pas possible de résumer ici, le système de protection sociale français au vu le jour suite à la Libération. Il repose sur un idéal universaliste. Dans un contexte de plein-emploi, la quasi-totalité des travailleurs et leurs ayant droits devaient être couverts par une protection basée sur le principe assurantiel en opposition avec le principe assistanciel. On peut lire dans l'exposé des motifs de l'ordonnance du 4 octobre 1945 :

« La Sécurité sociale est la garantie donnée à chacun qu'en toutes circonstances il disposera des moyens nécessaires pour assurer sa subsistance et celle de sa famille dans des conditions décentes. Trouvant sa justification dans un souci élémentaire de justice sociale, elle répond à la préoccupation de débarrasser les travailleurs de l'incertitude du lendemain, de cette incertitude constante qui crée chez eux un sentiment d'infériorité et qui est la base réelle et profonde de la distinction des classes entre les possédants sûrs d'eux-mêmes et de leur avenir et les travailleurs sur qui pèse, à tout moment, la menace de la misère »²⁵⁹.

Les créateurs de la Sécurité sociale de 1945 croyaient qu'une situation de plein emploi serait atteinte incessamment, ce qui explique aussi le choix d'un système assurantiel basé sur les contributions professionnelles. Comme l'explique Robert Castel, c'est sur une société de salariés que s'est développée la protection sociale²⁶⁰. La Sécurité sociale de 1945 était donc fondée sur les assurances professionnelles, comme dans le modèle bismarckien, mais elle comportait également un idéal d'universalité emprunté au modèle beveridgien.

Le système reposait sur un principe d'universalité en ce sens que tous les citoyens et leurs ayants droit devaient à terme être couverts. Cette universalité s'exprimait et en principe aussi selon les termes suivants :

« La Sécurité sociale permet à l'individu de ne plus avoir à décliner son identité sociale pour bénéficier d'une protection. Elle produit de l'anonymat social et, par là, de la dignité. Elle met fin aux stigmates négatifs et rétablit l'honneur des pauvres [...] Bref, à l'assistance, elle substitue l'assurance sociale, qui rend indétectables les statuts personnels »²⁶¹.

A la base du régime de 1945, et en théorie, la protection des travailleurs est donc liée à leur situation professionnelle : le travail donne accès à la plupart des bénéfices sociaux. La majorité des bénéfices sont contributifs et proportionnels au salaire à remplacer. Les employeurs

²⁵⁸ *Ibid.*, p. 68.

²⁵⁹ Direction de la Sécurité sociale et les Organismes de Sécurité sociale. *Présentation de la Sécurité sociale*. (<http://www.securite-sociale.fr>)

²⁶⁰ Robert CASTEL, *op. cit.*

²⁶¹ Nicolas DUFOURCQ. L'Etat-providence sélectif. *Notes de la Fondation Saint-Simon*. Avril 1994, p. 10.

Marie-Pierre Hamel — *Les politiques d'accès aux droits sociaux : entre rationalisation budgétaire et lutte contre la pauvreté. Une comparaison France, Pays-Bas, Royaume-Uni* — Thèse IEP Paris, 2009.

et les salariés paient pour ces bénéficiaires. La gestion du système est aussi assurée par ces derniers, ce qui rend le modèle relativement indépendant de l'Etat²⁶². Parmi les principales prestations assurantielles, on retrouve la branche maladie qui gère les assurances maladie, maternité, invalidité et décès, et l'assurance vieillesse qui gère les retraites et les pensions de réversion pour les veuves. Dans ces branches, on retrouve des divisions selon le statut que le secteur est privé, public, selon que l'on est salarié ou non, et parfois selon les secteurs d'activité. Des régimes spéciaux concernent par ailleurs les fonctionnaires ou les salariés de certaines entreprises.

Qu'en est-il du ciblage des aides vers ceux qui en ont davantage besoin ? Puisque les prestations sont assurantielles et basées sur un principe d'universalité, les débats sur le ciblage ont pendant longtemps été limités. Il n'était d'ailleurs pas question au départ de trouver des aides en dehors du système général, tous les salariés et leurs ayants droits ayant vocation à être couverts en période de plein-emploi. Il reste que la gauche répondait par la négative lorsqu'il était question d'introduire des discriminations entre assurés dans le versement des prestations (et même si des inégalités entre contributions et prestations existaient de fait entre les régimes), alors que la droite était plus attachée au ciblage. Longtemps, la droite a ainsi prôné une sélectivité modérée, en fixant par exemple des plafonds relativement élevés. Pour la gauche, la sélectivité était accusée de stigmatiser les pauvres et de provoquer un retour en arrière aux temps moralisateurs de l'assistance. Elle a longtemps réclamé la suppression des conditions de ressources au nom de ce principe : il fallait donner à tous par les aides et reprendre aux plus aisés par l'impôt pour éviter cette stigmatisation²⁶³. Selon les termes de Nicolas Dufourcq, entre la gauche et la droite, un accord s'est dégagé, au fil des années, sur la place limitée qu'il convenait d'accorder aux prestations sous condition de ressources dans la protection sociale, et sur la nécessité, en compensation, de rappeler sans cesse la primauté des principes d'assurance et d'égalité²⁶⁴.

∴

Au Royaume-Uni, l'utilisation de prestations sous condition de ressources remonte aux origines du système. Très tôt, le gouvernement allait devoir faire face aux critiques à propos de ces aides, notamment quant à la stigmatisation qui leur était liée. Cette situation explique sans doute l'importance des débats sur l'accès qui ont vu le jour lorsque le ciblage allait être remis à l'avant scène dans les années 1960. On remarque aussi que les critiques apportées à l'utilisation des prestations sous condition de ressources au Royaume-Uni allaient se « diffuser », ces aides ayant mauvaise réputation même dans les pays où elles avaient pourtant été peu utilisées.

²⁶² Bruno PALIER. *Gouverner la sécurité sociale*, p. 103.

²⁶³ Pierre ROSANVALLON. *La nouvelle question sociale : Repenser l'Etat-providence*. Paris : Seuil, 1995, p. 93.

²⁶⁴ Nicolas DUFOURCQ. L'Etat-providence sélectif. *Notes de la Fondation Saint-Simon*, avril 1994, p. 9.

Lorsqu'il sera question de les utiliser aux Pays-Bas dans les années 1960 et plus tard en France, le milieu de la recherche et associatif allait par exemple référer à des travaux britanniques sur les difficultés d'accès liées à ces aides pour mettre en garde contre leur mise en œuvre (voir chapitre deux). En ce qui concerne les Pays-Bas, dans un système assurantiel où les prestations sous condition de ressources avaient traditionnellement un faible rôle, le ciblage allait avant tout passer par la nécessité pour l'Etat de conquérir un droit de gestion dans les évolutions de la protection sociale, et à côté de partenaires sociaux qui avaient un rôle primordial dans cette gestion. La question de l'accès aux droits allait par ailleurs se construire dans un lien étroit entre le milieu de la recherche et l'Etat, comme une façon pour les gouvernements en place d'anticiper et de contrer les critiques éventuelles sur le développement de prestations sous condition de ressources. A l'origine, les prestations sous condition de ressources occupaient également une place limitée dans le système de protection sociale français, la gauche et la droite s'accordant relativement bien quant à la primauté des principes d'égalité et d'assurance. Ce rôle minimal donné au ciblage à côté des assurances explique en partie les stratégies d'introduction « à la marge » du ciblage développées à partir des années 1980. Les prestations sous condition de ressources ciblées vers les plus démunis, à côté de l'assurance, allaient alors être présentées comme une évolution qui ne remettait pas vraiment en cause le fonctionnement assurantiel de la protection sociale. Dans ce contexte, la question de l'accès aux droits sociaux allait apparaître plutôt tardivement.

2. L'expansion des régimes d'Etats-providence suite à la Deuxième Guerre mondiale

On qualifie souvent d'âge d'or de la protection sociale la période qui va des années 1945 au milieu des années 1970. Après une phase d'émergence commençant à la fin du XIX^e siècle, les Etats-providence européens ont connu une forte croissance et sont arrivés à maturité²⁶⁵. La plupart des Etats-providence ont alors étendu la protection sociale à la majorité des salariés et à leurs ayants droit, et le niveau des aides a été augmenté. Des catégories n'ayant pas ou peu contribué ont également été couvertes. On a par exemple créé des pensions de vieillesse spécifiques, des prestations pour les personnes handicapées ou des aides au logement²⁶⁶. Les systèmes de retraite et les prestations de santé se sont particulièrement développés pour représenter finalement la majorité des dépenses sociales. Avec cette section, il s'agit de décrire cette période de croissance de façon à mieux comprendre le rôle joué par les prestations sous

²⁶⁵ Bruno PALIER. *Gouverner la sécurité sociale*, p. 19.

²⁶⁶ Paul PIERSON. *Post-Industrial Pressures*, p. 88.

condition de ressources et les résistances aux changements observées lorsqu'il sera plus tard question de limiter les dépenses de protection sociale.

a) Au Royaume-Uni, un universalisme qui laisse peu de place aux prestations sous condition de ressources

Suite à la Deuxième Guerre mondiale, une vision universaliste de l'aide sociale allait devenir prépondérante au Royaume-Uni. Au lendemain de la Seconde Guerre, le sentiment d'unité sociale était en effet important. Selon la formule de Richard Titmuss spécialiste des politiques sociales, même le plus grand libéral ne pouvait alors tenir un individu pour responsable de la bombe qui était tombée sur sa maison²⁶⁷. Selon le rapport Beveridge, les assurances sociales, financées par les impôts, devaient être universelles, à durée illimitée et suffisantes pour assurer la subsistance. Dans ce système, les prestations sous condition de ressources devaient avoir un rôle très secondaire. Malgré les critiques de certains conservateurs, un passage à l'universalité a effectivement eu lieu et on remarque que les prestations ciblées restantes étaient accordées sur un examen de la situation individuelle et non pas du foyer, ce qui les rendait moins sujettes à l'hostilité. En 1948, et grâce à la création d'assurances sociales, le nombre de bénéficiaires de l'assistance sociale représentait environ la moitié du nombre de bénéficiaires qui dépendaient de la *Poor Law* et des UAB juste avant la guerre²⁶⁸.

Pour comprendre ces évolutions, il faut tout d'abord revenir sur les politiques qui ont été adoptées lorsque le pays était en guerre. Des politiques sociales plus généreuses ont vu le jour à cette époque, et elles allaient avoir une influence sur la construction du système de protection sociale. Les difficultés communes rencontrées par les citoyens pendant cette période et les politiques mises en place permirent en effet, et selon Richard Titmuss, de développer et de transformer les politiques sociales. Avant la guerre, en ce qui concerne l'assistance, il existait par exemple une aide permettant aux enfants que l'on jugeait, après un examen sévère, souffrir de malnutrition, de recevoir un repas chaud dans un centre spécial. En 1938, environ 150 000 enfants recevaient ces repas. Pendant la guerre, on créa des cantines scolaires à bas coûts ouvertes à tous et qui bénéficiaient, en 1945, à environ 1 700 000 enfants²⁶⁹.

Pendant la guerre, on remarque aussi la création d'une aide nommée *Prevention and Relief of Distress Scheme* (PRD), l'introduction de suppléments pour les retraites en 1940 (*Supplementary Pensions, SP*), et l'abolition du test de revenu basé sur les ressources du « foyer » en 1941. Le PRD était une aide qui avait été mise en place pour aider les citoyens dans le besoin à cause de la guerre et afin d'éviter que ces derniers n'aient recours à la « loi sur les

²⁶⁷ Alan DEACON, Jonathan BRADSHAW, *op. cit.*, p. 34.

²⁶⁸ *Ibid.*, p. 30.

²⁶⁹ *Ibid.*, p. 33.

pauvres ». Les UAB pouvaient alors fournir de l'aide à des individus lorsqu'ils n'étaient pas éligibles à l'assurance chômage. Cette aide, délivrée très efficacement en cas de besoin, participa à améliorer l'image des aides sociales dans le pays.

La création de suppléments pour les retraites en 1940 est également importante pour expliquer le caractère « universel » du système de protection sociale qui a vu le jour suite à la Deuxième Guerre mondiale. Les UAB, qui l'on renommera *National Assistance Board* (NAB), étaient en charge de délivrer cette aide. On remarque l'opposition des travaillistes à cette mesure. Ils auraient préféré une augmentation des pensions pour tous, alors que ces compléments ne concernaient pas tous les retraités, et ils s'opposaient à ce que les NAB délivrent l'aide car ils s'occupaient également de la loi sur les pauvres. Les NAB ont cependant été chargés d'administrer l'aide de façon à privilégier au maximum l'intérêt des retraités, et ils s'acquittèrent très bien de leur mission sociale. Tout comme avec la PRD, les NAB améliorèrent l'image des services sociaux et participèrent ainsi au développement des services de l'Etat-providence après la guerre.

La popularité des NAB reposait également sur le fait que les tests de ressources applicables aux foyers ont été remplacés en 1941 par une évaluation plus individuelle. Cette modification a eu lieu en réponse aux pressions de certaines personnalités comme Ernest Bevin, un travailliste secrétaire général du Syndicat général des travailleurs du transport jusqu'en 1940, et ministre du travail sous Churchill. Il faut aussi préciser qu'étant donné les nombreux déplacements de population et changements d'adresse liés à la guerre, il devenait très difficile d'appliquer la condition de ressources aux foyers. On ne considérait plus que les revenus des très proches parents vivant sous le même toit, et ces exceptions ont été abolies en 1947²⁷⁰. On remarque finalement que les prestations d'assistance ont été substantiellement augmentées en janvier 1944 et que leurs conditions d'attribution ont été simplifiées. Cette augmentation, selon les termes d'Alan Deacon et de Jonathan Bradshaw, "did create an impression that the assistance scale was 'something more' than a poverty income, and this was to become extremely important a few years later"²⁷¹.

Pendant la guerre, l'éligibilité à l'assistance sociale a donc été substantiellement élargie et l'administration des aides a été transformée. Le rapport Beveridge entérinait une partie de ces évolutions²⁷². Ce rapport proposait principalement de créer un système complet d'assurance nationale pour protéger les citoyens des risques liés à l'âge, à la maladie et à la perte d'emploi. Ces aides devaient être de durée illimitée et leur montant devait être suffisant pour assurer la subsistance. Les prestations sous condition de ressources devaient par ailleurs n'avoir qu'un rôle

²⁷⁰ *Ibid.*, p. 40.

²⁷¹ *Ibid.*, p. 41.

²⁷² William Henry BEVERIDGE, *Social Insurance and Allied Services*. London: HMSO, 1942.

mineur dans le système de protection sociale. Cette dernière idée contribua largement à la popularité du rapport, mais également aux critiques formulées²⁷³.

Une partie des membres du Parti conservateur était en effet plutôt en faveur d'une utilisation importante des prestations sous condition de ressources car ces dernières permettaient, selon eux, de ne pas distribuer les ressources à des individus qui pouvaient subvenir seuls à leurs besoins. Ils favorisaient ainsi le maintien d'importantes politiques d'assistance. Ces conservateurs s'opposaient aussi à ce que les aides soient élevées au niveau de « subsistance » et pour des durées illimitées, car cela risquait de ne pas inciter les citoyens à travailler et à épargner. Ces vues étaient entre autres exprimées dans un rapport officiel émanant du ministère du Travail et dirigé par Sir Thomas Philipps²⁷⁴.

Le livre blanc sur le rapport Beveridge (*White Paper on Social Insurance*), publié en 1944, suivait en partie les recommandations du rapport Philipps. Le principe de « subsistance » n'était par exemple pas entériné, tout comme la durée illimitée des aides, notamment d'assurance chômage. On n'acceptait également pas, et contrairement aux préconisations du rapport Beveridge, de réunir en un seul ministère l'administration de l'assistance et des assurances, sous prétexte qu'il était d'une grande importance de préserver la séparation entre les deux logiques. Malgré ces critiques, la protection sociale allait toutefois devenir considérablement plus généreuse dans les années suivantes.

Un système national d'allocations familiales (*Family Allowance Scheme*) à partir de la naissance du deuxième enfant a ainsi été créé en 1945. L'année suivante, un système de subventions nationales pour le développement du logement au niveau local a également été mis en place et ce système a été élargi en 1949 (*Housing Act*). En 1946, un système national obligatoire de prestations chômage a été créé pour tous, de même qu'un système de retraite (*National Insurance Act*). Un service national de la santé (*National Health Service, NHS*), financé par l'impôt, et avec la gratuité des soins, a vu le jour en 1948. Bien que le principe de subsistance ait été rejeté et que les prestations ont été limitées dans le temps, elles étaient toutefois assez généreuses. La même année, la loi sur les pauvres a été définitivement abolie pour être remplacée par l'assistance sociale pour ceux qui n'étaient pas couverts par les assurances sociales (*National Assistance Act*). On décida de placer cette dernière sous condition de ressources, mais avec des seuils assez élevés. En complément de ce système de protection sociale, rappelons que l'éducation secondaire était par ailleurs devenue gratuite pour tous en 1944 (*Education Act*)²⁷⁵.

²⁷³ Alan DEACON, Jonathan BRADSHAW, *op. cit.*, p. 42.

²⁷⁴ *Ibid.*, p. 43.

²⁷⁵ Hugh BOCHEL, Catherine BOCHEL, Robert PAGE, Rob SYKES. *Social Policy: Issues and Developments*. Harlow: Pearson Education Limited, 2005, p. 9.

Différents facteurs expliquent que l'on donna finalement une place (minime) aux prestations sous condition de ressources dans le nouveau système de protection sociale. En raison de la fin de l'évaluation des ressources en fonction du foyer, la plupart des membres du Parti travailliste ne voyaient par exemple plus sous un aussi mauvais jour la mise sous condition de ressources. On considérait qu'elles permettaient de bien diriger les ressources vers ceux qui en avaient vraiment besoin. Les évolutions des politiques assistancielles, notamment comme nous l'avons vu avec l'action des NAB pendant la guerre, faisaient également que l'on croyait que l'assistance était en partie débarrassée de son caractère stigmatisant lié aux *Poor Laws*. On considérait aussi que les nouvelles prestations assurantielles étaient suffisamment généreuses pour que les individus aient peu besoin d'avoir recours à des aides assistancielles complémentaires comme les suppléments aux pensions. D'un autre côté, la mise sous condition de ressources en fonction de seuils élevés demeurait suffisante pour rassurer les conservateurs quant à la bonne utilisation des fonds publics. Leur opposition était également limitée en raison du contexte social et du mauvais souvenir qu'avaient laissé les réformes des années 1930²⁷⁶. Comme nous le verrons, face aux difficultés économiques rapidement rencontrées, des oppositions plus importantes à la relative « universalité » du système allaient voir le jour et relancer le débat sur l'utilisation de ces aides.

Au tournant de la Seconde Guerre mondiale, le système de protection sociale mis en place au Royaume-Uni était donc relativement généreux et avait un idéal d'universalité. Les prestations sous condition de ressources étaient toujours existantes, mais dans un contexte de solidarité sociale importante, et grâce à l'abolition de l'examen des ressources par foyers et à des seuils de ressources relativement élevés, leur utilisation limitée était plutôt bien acceptée par les différents partis politiques.

b) Aux Pays-Bas, la consécration d'une gestion principalement paritaire de la protection sociale

Une Commission gouvernementale, la Commission van Rhijn, mandatée par le gouvernement en exil à Londres, et inspirée par le rapport Beveridge, allait prôner, en 1945, la mise en place d'un Etat-providence universel aux Pays-Bas, système qui allait se développer par le biais d'assurances nationales obligatoires, d'assurances pour les travailleurs et par la création d'un revenu minimum (ABW). La gestion de ce système allait être confiée à une organisation tripartite dans laquelle l'Etat avait un rôle minime.

En ce qui concernait la gestion du système, la Commission van Rhijn était en faveur d'une gestion tripartite de cet Etat-providence qui devait être géré par les partenaires sociaux, mais sous

²⁷⁶ Alan DEACON, Jonathan BRADSHAW, *op. cit.*, p. 48.

la supervision de l'Etat. En 1946, les partenaires sociaux, représentés par la Fondation du travail (STAR), se sont cependant prononcés contre cette gestion tripartite. En 1948, une seconde Commission van Rhijn proposait d'établir un bureau administratif central en charge de la supervision de l'IAs, une organisation bipartite qui gèrait les assurances sociales. Les protestants et les catholiques allaient cependant rejeter cette proposition. L'IAs devait pouvoir être libre d'administrer seule les assurances sociales ou de collaborer avec l'Etat si elle le voulait. En 1952, le Projet de loi amendement la loi sur la Sécurité sociale (OSV) a été promulgué. Il mettait finalement en place un conseil de surveillance tripartite, le Conseil de l'assurance sociale (SVR), dans lequel le gouvernement allait avoir une représentation minimale par rapport aux partenaires sociaux. La loi donnait ainsi à l'IAs le monopole dans l'administration et la mise en œuvre des assurances pour les travailleurs²⁷⁷. La période d'expansion de la protection sociale qui a eu lieu principalement à partir de la seconde moitié des années 1950, a donc consacré la gestion des assurances liées au travail par les partenaires sociaux. On retrouvait principalement parmi ces prestations assurantielles la loi sur l'assurance incapacité de travail des salariés (WAO, 1967) et la loi sur l'assurance chômage (WW, 1952). Ces aides étaient liées aux salaires, les contributions patronales et salariales finançaient les systèmes, et elles étaient gérées par les associations professionnelles paritaires²⁷⁸.

En 1967, pour remplacer une aide plus ancienne (L'aide pour les accidents du travail), l'aide pour les personnes handicapées a été créée (WAO). On remarque que cette aide, contrairement aux aides similaires instaurées dans plusieurs pays, était disponible quelle que soit la cause du handicap, qu'il soit de naissance ou lié au travail. Etendue en 1976 aux travailleurs indépendants et aux fonctionnaires, cette aide est devenue centrale dans le système de protection sociale du pays. La loi sur les indemnités maladie de 1930 (ZW) complétait en quelque sorte la prestation WAO. Cette aide destinée aux travailleurs ayant des problèmes de santé était versée à partir des contributions patronales et des employées pour une période d'un an avant d'être remplacée au besoin par la WAO.

A côté des assurances pour les travailleurs, un certain idéal beveridgien allait être poursuivi par l'Etat. Un système d'assurances sociales pour les citoyens qui ne travaillaient pas, visant à leur assurer des ressources minimales, a été mis en place à partir de 1947. Ces aides, financées par les impôts, reposaient sur un principe de solidarité sociale. On retrouvait parmi ces aides la loi générale sur l'assurance vieillesse (AOW, 1957) destinée à tous les citoyens de plus de 65 ans, la loi générale relative aux veuves et aux orphelins (AWW, 1956) et la loi générale sur

²⁷⁷ Jelle VISSER, Anton HEMERIJCK, *op. cit.*, p. 124.

²⁷⁸ Il existe environ 19 associations professionnelles paritaires réparties par secteurs d'activité. Le comité de direction de chacune est composé à égalité de représentants des salariés et du patronat.

les allocations familles (AKW, 1963). La majorité de ces aides étaient mises en œuvre et administrées par l'Etat, en particulier par le biais de la Banque des assurances sociales (SVB).

Des aides sociales pour les citoyens qui n'avaient pas d'autres moyens de subsistance ont aussi été créées. On remarque l'importance dans ce changement du support apporté par la Couronne à une réforme de la loi sur les pauvres, mais aussi l'évolution des idées de certains *leaders* catholique qui étaient maintenant favorables à des politiques « d'Etat-providence », et qui ont fait évoluer les positions de leurs partis, plusieurs chrétiens orthodoxes continuant toutefois à s'opposer à ces politiques. Le principe selon lequel chaque citoyen devait pouvoir se réaliser et avoir les mêmes chances de le faire que les autres, formulé par le ministre des affaires sociales d'orientation chrétienne-démocrate, Gerardus Matheus Johannes Veldkamp, a par exemple marqué l'époque²⁷⁹. A partir des années 1960, l'influence des églises allait en tous les cas diminuer et laisser plus de place à l'Etat. Le champ de l'aide aux personnes pauvres a été investi par celui-ci, tout comme celui de la santé et de l'éducation, les organisations charitables étant de plus en plus financées par ce dernier et perdant leur statut religieux²⁸⁰.

En 1965, la loi nationale sur le travail et l'aide sociale est donc venue remplacer les lois sur les pauvres de 1854 et de 1912. Un revenu minimum social (ABW) a ainsi été créé. Cette aide était financée par les ressources publiques et elle était en majorité gérée par les municipalités²⁸¹. Créée en 1970, l'IHS était aussi une allocation importante pour les ménages à faibles revenus. Il s'agissait d'une réduction du coût du loyer en fonction des revenus des locataires qui la demandaient. On retrouvait au niveau municipal d'autres prestations d'assistance du même type.

Les aides ciblées avaient donc un rôle minime dans le système qui a été mis en place après la Deuxième Guerre mondiale et qui était, dans les années 1970, considéré comme l'un des plus généreux du monde²⁸². On remarque l'existence de prestations ciblées, mais plutôt généreuses, et gérées par le niveau municipal dans ce système, comme l'ABW ou l'IHS. La création de ces aides, même si elles étaient généreuses, et leur limitation subséquente, allaient être à l'origine des premiers travaux sur le non-recours dans ce pays. Face aux difficultés économiques de la fin des années 1970, on remarque par ailleurs qu'il allait être très difficile pour l'Etat de parvenir à limiter les dépenses en raison du caractère corporatiste du système. Une politique d'indexation du salaire minimum sur les salaires du privé allait de plus faire augmenter considérablement les dépenses. L'Etat allait devoir clarifier les responsabilités de chacun et tenter de gagner davantage d'influence dans la supervision de la Sécurité sociale pour limiter ses dépenses. Cette reprise du pouvoir allait lui permettre au final de mieux contrôler les dépenses

²⁷⁹ Wim van OORSCHOT. *From Solidarity to Selectivity*, p. 186.

²⁸⁰ EXNOTA. *Exit from and Non-Take Up of Public Services. A Comparative Analysis: France, Greece, Spain, Germany, Netherlands, Hungary [Emergence of 'non-take-up' theme in Netherlands]*, p. 8.

²⁸¹ Jelle VISSER, Anton HEMERIJCK, *op. cit.*, p. 126.

²⁸² *Ibid.*, p. 126.

notamment en privatisant une partie des aides et en mettant en place un système de protection social plus sélectif.

c) En France, l'utilisation des assurances et des prestations sous condition de ressources dans une logique d'expansion

De 1945 à 1978, l'un des objectifs principaux dirigeant les évolutions de la protection sociale en France a été la généralisation du système. Il s'agissait d'harmoniser les régimes et de couvrir l'ensemble de la population salariée. En d'autres termes, il s'agissait d'atteindre des objectifs beveridgiens à l'aide d'un système assurantiel bismarckien²⁸³. Comme nous le verrons, des prestations ciblées, sous condition de ressources, ont alors été créées pour couvrir toute la population, et non pas dans une logique de rationnement. On peut toutefois avancer que leur création allait plus tard faciliter, lorsque l'on voudra changer la logique du système, la création d'un champ de la solidarité.

Au départ, le régime général ne protégeait que les seuls salariés de l'industrie et du commerce non couverts par des régimes spéciaux, de même que les chômeurs et les stagiaires²⁸⁴. Afin de généraliser la protection, des catégories au statut professionnel incertain ont peu à peu aussi été couvertes par le régime général (étudiants, 1948, écrivains non-salariés, 1949, militaires de carrière, 1949, veuves et orphelins de guerre, 1954)²⁸⁵. On note aussi l'existence, à côté de ce régime général, de prestations familiales devenues universelles pour toute la population à la principale exception des agriculteurs (branche famille). Le minimum vieillesse, un peu à part, a par ailleurs été créé en 1956 dans le cadre de l'Aide sociale départementale, son financement étant assuré par les impôts²⁸⁶.

A côté du régime général, on a créé ou maintenu un ensemble de régimes particuliers ou complémentaires obligatoires liés au régime professionnel. Des salariés voulaient ainsi conserver les particularités et les avantages de leurs régimes créés avant la guerre²⁸⁷. Ces régimes spécifiques, qui fonctionnaient souvent sur le même modèle que le régime général, allaient en quelque sorte s'y additionner. On a par exemple créé en 1948 des régimes autonomes pour les travailleurs indépendants, non-salariés, non agricoles. Le décret du 8 juin 1946 énumérait par ailleurs des régimes spéciaux et particuliers qui allaient être maintenu pour de nombreuses catégories (pour les salariés des entreprises publiques d'électricité, de chemins de fer, de gaz,

²⁸³ Bruno PALIER. *Gouverner la sécurité sociale*, p. 108.

²⁸⁴ *Ibid.*, p. 111.

²⁸⁵ Mireille ELBAUM, *op. cit.*, p. 46.

²⁸⁶ Jean-Luc OUTIN. Les politiques de lutte contre la pauvreté : Entre solidarité et responsabilité In BEC, Collette, PROCACCI, Giovanna dir. *De la responsabilité solidaire : Mutations dans les politiques sociales d'aujourd'hui*. Paris : Syllepse, 2003, p. 172.

²⁸⁷ Bruno PALIER. *Gouverner la sécurité sociale*, p. 112.

pour les employés de la Banque de France, pour certains mineurs, etc.). Des régimes complémentaires de retraite différenciés entre les cadres et les non-cadres ont aussi vu le jour. L'Association Générale des Institutions de Retraite des Cadres (AGIRC, 1947) était destinée aux seuls cadres, alors que l'Association des Régimes de Retraite Complémentaires (ARRCO 1961) était pour les salariés²⁸⁸.

Il ne s'agissait cependant pas que d'élargir la protection, mais aussi de couvrir de nouveaux risques. Le montant de pensions versées était par exemple limité, ce qui a participé à la création de régimes de retraites complémentaires dès 1947. Dans le domaine de la santé, en raison de l'existence de mesures de déremboursement et de l'instauration d'un ticket modérateur, on a vu se développer dès 1947 des complémentaires facultatives à l'extérieure de la Sécurité sociale.

On remarque aussi la création, en 1958, d'un régime d'assurance chômage à gestion paritaire, faiblement étatisé et en dehors du cadre de la Sécurité sociale²⁸⁹. Il était géré par l'Union Nationale pour l'Emploi dans l'Industrie et le Commerce (UNEDIC²⁹⁰) et l'Association pour l'Emploi dans l'Industrie et le Commerce (ASSEDIC). Il distribuait des prestations d'assurance, mais aussi plus tard des allocations d'assistance comme l'Allocation de Solidarité Spécifique (ASS), un minimum chômage créé en 1984 et financé par l'Etat. Des organismes publics d'aide à la recherche d'emplois comme l'Agence Nationale pour l'Emploi (ANPE)²⁹¹ et l'Association pour la Formation Professionnelle des Adultes (AFPA) appartenaient aussi à cette branche de la Sécurité sociale²⁹².

Dans les années 1970, toujours pour couvrir davantage de citoyens, de nouvelles prestations sous condition de ressources ont aussi été créées. Dès 1945, les caisses d'assurance sociale et d'allocations familiales étaient dotées de fonds d'action sanitaire et sociale pour répondre aux situations les plus difficiles, lorsque des individus se retrouvaient en dehors de toute protection. En 1953, l'aide sociale est venue remplacer, sans les éliminer, les politiques d'assistance. En 1956, on a créé le Fond national de solidarité pour assurer un revenu minimum aux personnes âgées qui n'avaient pas assez contribué pour avoir des revenus jugés suffisants. On croyait alors que ces aides seraient appelées à disparaître puisque chacun allait être en mesure

²⁸⁸ Mireille ELBAUM, *op. cit.*, p. 45.

²⁸⁹ Les comptes du régime de l'assurance chômage étaient à part de ceux de la Sécurité sociale jusqu'en 1993.

²⁹⁰ On remarque que depuis 2001, le nom « Unédic » n'est plus un acronyme, mais une marque et donc un nom propre. L'Unédic est un organisme paritaire chargé d'assurer la gestion de l'assurance chômage.

²⁹¹ La loi relative à la réforme du service public de l'emploi a été publiée au Journal officiel du jeudi 14 février 2008. La fusion entre l'ANPE et l'UNEDIC a créé un organisme unique chargé à la fois d'indemniser les chômeurs et de faciliter la recherche d'emploi. Voir : *Chômage, un guichet unique pour le service public de l'emploi*. Disponible sur : <http://www.service-public.fr/actualites/00689.html>

²⁹² Jean-Claude BARBIER, Bruno THERET. *Le nouveau système français de protection sociale*. Paris : La découverte, 2004. p. 10.

d'être un salarié ou un ayant droit²⁹³. Les nouvelles allocations créées dans les années 1970 visaient aussi à couvrir les situations de « pauvreté », mais de façon moins temporaire. Elles étaient financées avec les cotisations patronales²⁹⁴ et les Caisses d'Allocation Familiales (CAF) du régime général²⁹⁵, dont les conseils d'administration étaient dirigés par les partenaires sociaux, s'étaient vues confier le plus souvent leur gestion²⁹⁶. On pense à l'allocation veuvage (1980), à l'allocation d'adulte handicapé (1975, financée par l'Etat depuis 1982), à l'allocation de parent isolé (1976), à l'allocation pour frais de garde d'enfants (1972), à l'allocation de rentrée scolaire (1974), à l'allocation d'orphelin (1970) ou à l'allocation de logement à caractère social (1971). Les allocations logement ont aussi été étendues et améliorées.

Ces aides étaient conçues comme un filet de sécurité qui permettait de donner plus à ceux qui en avaient besoin au lieu de donner moins à tous. Bruno Palier fait remarquer qu'elles n'étaient pas contraires au système, mais qu'elles le complétaient, étant d'ailleurs financées et gérées par le système assurantiel²⁹⁷. Il ne s'agissait alors pas de rationner, mais d'utiliser cette technique dans une logique expansionniste : elles prenaient place dans les grandes branches de la Sécurité sociale. Par leur intermédiaire, celle-ci franchissait une nouvelle étape dans la voie de la généralisation²⁹⁸. Il s'agissait bien de prestations sous condition de ressources qui ne relevaient pas d'une logique assurantielle, mais il ne s'agissait pas de transformer le système, mais plutôt de le compléter. Ces prestations ont cependant pu contribuer à faciliter l'introduction, à partir de la fin des années 1980, des prestations ciblées transformant la logique du système. Dans une forme de changement par adjonction, on a introduit de nouveaux critères d'action dans les programmes pratiqués, sans opérer une transformation concomitante des référentiels officiels²⁹⁹.

Soulignons finalement que les années 1970 ont aussi été marquées par les tentatives d'uniformisation du système. Les gouvernements en place ont alors favorisé les négociations nationales pour assurer, malgré les particularismes, une certaine égalité dans la répartition des avantages sociaux. Les améliorations apportées n'allaient cependant pas permettre d'effacer les inégalités entre les régimes³⁰⁰.

Le système de protection sociale français de type *corporatiste* s'est donc développé suite à la Deuxième Guerre mondiale en opposition aux politiques d'assistance. Ce système avait un

²⁹³ Bruno PALIER. *Gouverner la sécurité sociale*, pp. 129-130.

²⁹⁴ Jean-Luc OUTIN. Les politiques de lutte contre la pauvreté, pp. 172-173.

²⁹⁵ Créée en 1967, la CNAF est un organisme privé chargé de la gestion d'un service public. La CNAF est responsable de la gestion des prestations familiales pour tous les salariés et les non-salariés de toutes les catégories professionnelles, sauf pour les agriculteurs. Au niveau local, 123 CAF gèrent et versent environ 25 prestations différentes, et elles s'occupent aussi de certaines actions d'aide sociale.

²⁹⁶ Bruno PALIER. *Gouverner la sécurité sociale*, p. 135.

²⁹⁷ *Ibid.*, p. 131.

²⁹⁸ Jean-Luc OUTIN. Les politiques de lutte contre la pauvreté, p. 172.

²⁹⁹ Bruno JOBERT. De la solidarité aux solidarités, pp. 71-72.

³⁰⁰ Bruno PALIER. *Gouverner la sécurité sociale*, p. 119.

idéal universaliste lié au plein emploi. A côté des prestations assurantielles, on retrouvait cependant des prestations sous condition de ressources conçues comme des filet de sécurité. Elles relevaient certes d'une autre logique de protection sociale, mais elles étaient largement gérées par les partenaires sociaux et financées par les cotisations. Elles ne répondaient par ailleurs pas à un objectif de rationnement, mais participaient à une logique générale d'expansion de la protection sociale. Pour plus tard cibler une partie de la protection sociale, l'Etat allait prendre davantage de pouvoir dans le champ des politiques assurantielles, et introduire à la marge des prestations sous condition de ressources.

∴

Pour comprendre le développement du ciblage et les débats sur l'utilisation des prestations sous condition de ressources, cette section visait tout d'abord à décrire les caractéristiques des différents systèmes de protection sociale, en insistant sur la place occupée à l'origine par les prestations ciblées. Au Royaume-Uni, l'utilisation de prestations sous condition de ressources allait diminuer considérablement suite à la Seconde Guerre, ces prestations étant en tous les cas plus généreuses et utilisées de façon moins stigmatisantes. Le souvenir des *Poor laws* n'allait cependant pas être effacé. Ainsi, lorsqu'il sera question de les cibler davantage face aux difficultés économiques rencontrées dans les années 1960-1970, les débats sur leur utilisation, et sur les difficultés d'accès, allaient rapidement revoir le jour. La réputation de ces aides et les travaux alors réalisés allaient par ailleurs, comme nous le verrons, être diffusés à l'étranger et susciter des craintes quant à leur utilisation aux Pays-Bas et en France. Aux Pays-Bas, des prestations ciblées gérées par les municipalités et financées par les impôts existaient dans le système de protection sociale mis en place suite à la Deuxième Guerre mondiale. Ces aides étaient plutôt généreuses, mais leur mise en place, et leur limitation subséquente, ont suscité des questionnements quant à leur accessibilité pour les populations visées. Le ciblage de la protection sociale allait par ailleurs passer, et tout comme en France, par une responsabilité croissante prise par l'Etat dans la gestion de la protection sociale. En France, dans un système où les prestations sous condition de ressources jouaient traditionnellement un rôle minime à côté des assurances sociales, leur utilisation suite à la Deuxième Guerre mondiale allait avant tout participer à une logique d'expansion ou de croissance de l'Etat-providence, et non pas s'inscrire dans une logique de rationnement, la plupart de ces aides étant d'ailleurs gérées par les partenaires sociaux et financées par les contributions sociales. Dans ce système corporatiste, pour cibler la protection sociale, l'Etat allait devoir prendre davantage de pouvoir dans la gestion paritaire de la protection sociale, et introduire à la marge des prestations sous condition de ressources ciblées, présentées comme des évolutions mineures.

II. Face à la crise, de « vieilles recettes », des stratégies inefficaces et une redéfinition des débats sur la sélectivité

A partir des années 1970, et dans un contexte de crise économique, les politiques d'expansion des Etats-providence entreprises depuis la Seconde Guerre mondiale allaient être questionnées. Il ne s'agit pas de revenir dans le détail sur les pressions qui peuvent expliquer la volonté de cibler davantage la protection sociale que l'on retrouve à cette période. Rappelons toutefois que des facteurs externes et internes sont généralement tenus pour responsables d'une volonté de changement. On pense à des facteurs comme la globalisation des marchés financiers, l'évolution d'un marché du travail basé sur la production de produits manufacturés vers un marché basé sur l'industrie des services, l'arrivée à maturité des Etats-providence associée à une forte pression budgétaire, les changements démographiques comme le vieillissement de la population lié à une hausse des dépenses de santé et à des difficultés à financer les retraites, ou encore aux évolutions des structures familiales qui ont par exemple fait augmenter les demandes d'aide à la garde des enfants ou aux personnes dépendantes. En raison des caractéristiques des systèmes de protection sociale étudiés, ces pressions financières allaient se faire sentir de façon différente dans les pays étudiés. Au Royaume-Uni, les questionnements sur la hausse des dépenses de Sécurité sociale ont vu le jour dès les années 1960. Malgré les visées universalistes du rapport Beveridge, la part de plus en plus importante de ces dépenses dans les finances publiques laissait sceptiques plusieurs observateurs et acteurs politique. Ce n'est cependant qu'au cours des années 1970 que ces dépenses allaient connaître des augmentations se traduisant par une reconnaissance importante d'une « crise » de la protection sociale. Le taux de chômage est par exemple passé de 3 % en 1974 à 12 % en 1982/1983, phénomène qui n'avait pas d'équivalent depuis la Seconde Guerre mondiale³⁰¹. On remarque également que sur le total des dépenses publiques, 15 % était consacré à la Sécurité sociale en 1946. En 1975, cette part était de 20 %, pour approcher les 30 % en 1986. L'augmentation des dépenses sociales entre 1946 et 1975 pouvait en partie être expliquée par la hausse du niveau des bénéficiaires sociaux et par l'accroissement du nombre de citoyens éligibles, en raison de leur âge, à une pension de retraite. Entre 1975 et 1986, la hausse était plutôt représentative d'une augmentation du nombre de bénéficiaires des aides, et cela en raison de l'accroissement du nombre de chômeurs et de « sans-emploi », et de facteurs « sociaux » comme l'augmentation significative du nombre de familles monoparentales ayant de faibles revenus³⁰². Dans ce système de protection sociale où une large

³⁰¹ Howard GLENNERSTER. *British Social Policy: 1945 to the Present*. 3nded. Oxford: Blackwell Publishing, 2007, p. 172.

³⁰² Tom CLARK, Andrew DILNOT. Long-Term Trends in British Taxation and Spending. The Institute for Fiscal Studies Briefing Notes, 2002, n° 25, pp. 9-10. Disponible sur : <http://www.ifs.org.uk/bns/bn25.pdf>.

partie des dépenses était financée par les impôts, l'Etat n'allait pas pouvoir indéfiniment augmenter les recettes fiscales et allait rapidement réduire les dépenses.

Des difficultés liées au fait de devoir assurer une « protection sociale sans emploi » sont apparues aux Pays-Bas. Entre 1970 et 1985, le nombre d'individus bénéficiant de la Sécurité sociale est passé de 1,6 à 3,2 millions, sans compter la moyenne annuelle de 300 000 individus qui bénéficiaient de l'aide de la loi sur les indemnités maladie (ZW). Les dépenses liées aux prestations pour les personnes handicapées ont produit la plus importante hausse des bénéficiaires (et des dépenses), qui sont passés de 200 000 à 700 000 pour la même période. Le nombre de bénéficiaires de l'assurance chômage est passé de 68 000 à 682 000, tandis que le total des bénéficiaires de l'assistance publique est passé de 63 000 à 180 000 toujours pour la même période (1970-1985)³⁰³.

La décision prise en 1974 d'indexer le salaire minimum sur les évolutions des salaires du privé a aussi pesé sur les dépenses de Sécurité sociale. Depuis 1969, le salaire minimum servait à déterminer le montant de la majorité des aides sociales (assurances et assistance). Son indexation sur les variations de salaires dans le privé faisait donc automatiquement varier les bénéfices sociaux. Pendant longtemps, l'incapacité de l'Etat et des syndicats à s'entendre sur des gels de salaires, associée aux demandes syndicales fréquentes d'augmentation des salaires, créaient des hausses incessantes des dépenses sociales.

En raison des difficultés économiques, le nombre d'individus qui ne se qualifient plus pour bénéficier des assurances sociales a également augmenté à partir des années 1970. Le chômage de longue durée et les difficultés rencontrées par les plus jeunes pour entrer sur le marché du travail ont aussi fait augmenter la part des dépenses financières de l'Etat. Durant les années 1970, la proportion des dépenses sociales de l'Etat a doublé. L'augmentation des dépenses étatiques était aussi liée aux subventions à l'emploi accordées par l'Etat pour tenter de limiter les contributions patronales et les coûts qui pesaient sur le travail. Ces subventions avaient également fait diminuer la résistance des employeurs face aux demandes d'augmentation salariale des syndicats, et ainsi augmenter par ricochets les dépenses sociales.

Il faut finalement insister sur la forte proportion de personnes inactives dans la société néerlandaise pour comprendre l'importance des dépenses sociales. La WAO, l'assurance chômage et la générosité générale des aides sociales, liées au fait que le système corporatiste ne favorisait traditionnellement pas la participation des femmes aux marchés du travail, participaient largement à créer une protection sociale sans travailleurs. En excluant les aides pour les

³⁰³ Jelle VISSER, Anton HEMERIJCK, *op.cit.*, p. 128.

personnes retraitées, le nombre de personnes au travail par rapport au nombre de personnes bénéficiant de la protection sociale passé de 14,8 pour 1 en 1970 à 2,9 pour 1 en 1985³⁰⁴.

En France, dès les années 1950, les dépenses sociales ont connu un accroissement qui dépassait les prévisions. On pense entre autres aux dépenses de santé qui augmentaient notamment avec la modernisation des hôpitaux, le développement de la médecine de pointe et l'apparition d'une nouvelle « conscience » et de nouveaux besoins au sein de la population. Les prestations développées dans les années 1970, l'augmentation des pensions des retraites, et la montée du chômage allaient aussi faire augmenter les dépenses. L'équilibre financier a toutefois été préservé jusqu'en 1974, certainement grâce à la croissance de l'emploi et des salaires³⁰⁵.

Le ralentissement de la croissance associé à ces dépenses a peu à peu contribué à débalancer l'équilibre financier. Le taux de croissance annuel moyen du PIB en France (en volume) était de 5,1 % en moyenne entre 1949 et 1973, pour descendre à 2,5 % entre 1974 et 1982, puis à 1,8 % entre 1983 et 1987. Après une brève amélioration (4,4 % en 1988-1989), il est descendu à -1,3 % en 1993³⁰⁶. Ce taux était de 1,3 % en 1996, de 1,1 % en 2003 et de 2,2 % en 2007. En parallèle, le taux des prélèvements obligatoires (impôts et cotisations sociales) par rapport au PIB était de 32,8 % en 1959, de 35 % en 1970, de 41,7 % en 1980 et de 45 % en 1990³⁰⁷. Entre 1973 et 1978, on constate par exemple que les dépenses d'assurance chômage ont été multipliées par treize. Entre 1986 et 1990, les dépenses d'indemnisation ont augmenté à un rythme moyen de 8 % par an³⁰⁸.

Les recettes du système de protection sociale français proviennent en majorité des cotisations salariales et patronales basées sur le travail. Lorsque des difficultés économiques affectent le niveau d'emploi, le risque d'entrer dans un cercle vicieux est important : de plus en plus de gens ont besoin d'être indemnisés, alors que les ressources pour ces indemnisations diminuent. Si à cela s'ajoute une hausse de dépenses due à d'autres phénomènes comme l'arrivée à maturité du système de protection ou la hausse des dépenses de santé, il y a de forts risques que le système rencontre des difficultés financières importantes. C'est ce qui s'est produit à la fin des années 1970 en France. Face à ces difficultés, on oscillera entre des hausses des cotisations pour combler les déficits et entre une limitation des dépenses. C'est à partir de ce constat de crise que sera peu à peu développé le ciblage des aides, non contributives, vers ceux qui en ont vraiment besoin.

Face à ces difficultés économiques importantes, des débats relatifs au degré de sélectivité que devait avoir la protection sociale ont pris place dans tous les pays étudiés. Dans un premier

³⁰⁴ *Ibid.*, p. 128.

³⁰⁵ Mireille ELBAUM, *op.cit.*, p. 49.

³⁰⁶ Marie-Thérèse JOIN-LAMBERT et al., *op. cit.*, p. 55.

³⁰⁷ Pierre ROSANVALLON. *La crise de l'Etat-providence*, p. 7, p. 14.

³⁰⁸ Marie-Thérèse JOIN-LAMBERT et al., *op. cit.*, p. 583.

temps, sans que ne soient adoptées des réformes importantes dans cette direction, les élites politiques et intellectuelles ont remis cette question au centre des débats. Du côté gouvernemental, la tendance était à la volonté d'utiliser d'anciennes ou de nouvelles « recettes » pour tenter de faire face aux difficultés, mais sans transformer en profondeur les principes du système en place. Dans cette section, il s'agit de revenir sur l'adoption de ces premières stratégies face à la crise, et de façon à mieux comprendre comment, au vu de leur échec, des politiques de ciblage des prestations se sont par la suite imposées.

1. Au Royaume-Uni, redéfinir les termes du débat sur les prestations sous condition de ressources

Dans les années 1960, face aux premières difficultés économiques importantes rencontrées dans le pays après la Seconde Guerre mondiale, et sans que l'on observe de changements significatifs des politiques en place, le débat allait principalement porter au Royaume-Uni sur la possibilité d'utiliser les prestations sous condition de ressources pour mieux cibler les dépenses. En lien avec le souvenir des *Poor Laws* et avec le principe « d'universalité » de la protection sociale instituée avec le rapport Beveridge, il allait s'agir de redéfinir les termes d'un débat récurrent pour trouver un consensus pour justifier de l'utilisation de ces aides et d'une sélectivité accrue.

a) L'affirmation des positions des conservateurs quant à l'utilisation des prestations sous condition de ressources

Au cours des années 1950, quelques critiques ont été émises par le Parti conservateur sur la trop grande universalité du système de protection sociale, mais ces oppositions demeuraient limitées. Les conservateurs avaient participé à la mise en place du système de protection sociale pendant la guerre, ce qui rendait plus difficiles les attaques. Le souvenir des années 1930 et de l'utilisation importante des prestations sous condition de ressources rendait aussi difficiles tous plaidoyers en faveur de ces aides, et ce spécialement lorsque l'économie se portait bien. On remarque cependant les critiques émises par un groupe de jeunes parlementaires conservateurs, dont Edward Heath, Iain Macleod, Robert Carr et Enoch Powell, dans un document publié en 1950 et intitulé *One Nation*³⁰⁹. On y stipulait qu'il existait un désaccord fondamental entre les conservateurs et les travaillistes dans la mesure où ces derniers étaient prêts à aider tous les citoyens, qu'ils aient ou non besoin d'aide, alors que les conservateurs croyaient qu'il fallait avant tout aider les individus qui en avaient véritablement besoin. Un deuxième document fut

³⁰⁹ ONE NATION GROUP. *One Nation*. London: Conservative Political Centre, 1950.

publié en 1952 par Iain Macleod et Enoch Powell (*The Social Services: Needs and Means*)³¹⁰. Les auteurs reprenaient sensiblement les mêmes arguments sans toutefois, comme dans le premier document, faire de proposition concrète pour limiter les aides existantes. Quelques timides mesures ont bien été adoptées par les gouvernements conservateurs au pouvoir dans les années 1950 comme l'introduction de charges sur les prescriptions médicales en 1952 (*prescription charges*) et la réduction des subventions à la construction de logements sociaux en 1956.

L'un des acteurs importants dans la diffusion d'une vision selon laquelle l'Etat-providence devait être limité a été l'*Institute for Economical Affairs* (IEA), fondé en 1957. Les membres de l'Institut soutenaient que la protection sociale devait être privatisée car le marché était à même de préserver la liberté de choix, par rapport à l'Etat-providence qui rendait obligatoire les contributions. En raison de la compétitivité liée au marché, les protections privées devaient être plus concurrentielles et efficaces. Pour se faire, l'Etat devait seulement se préoccuper d'assurer les conditions dans lesquelles le marché pouvait bien fonctionner. A titre d'exemple, toujours selon l'IEA, le système national de retraites devait dans un premier temps être remplacé par des aides sous condition de ressources, puis remplacé sur le long terme par des protections privées. En général, l'Etat devait seulement délivrer des aides monétaires pour les plus pauvres. En tous les cas, les membres de l'IEA, bien que peu écoutés dans un premier temps, soutenaient que le fait de laisser plus de place au marché devait être bénéfique pour l'économie et pour faire diminuer la pauvreté³¹¹. Il reste qu'à l'époque, malgré ces critiques, l'opinion publique était plutôt satisfaite des avancées sociales, que la situation économique était acceptable, que les conservateurs au pouvoir étaient les mêmes qu'à l'époque du rapport Beveridge et que les prestations sous condition de ressources gardaient une mauvaise réputation³¹².

b) Les positions ambiguës des travaillistes quant à l'utilisation des prestations sous condition de ressources

En raison de difficultés économiques, le débat sur l'utilisation des prestations sous condition de ressources ou le ciblage des aides allait prendre de l'ampleur et devenir central dans toutes les discussions sur les prestations sociales dans le pays à partir des années 1960, pour finalement trouver une « concrétisation » importante avec les politiques sociales qui ont été adoptées à partir des années 1970. Deux idées allaient en fait s'opposer à cette époque. Pour les uns, l'Etat-providence était trop coûteux et nuisait à la croissance économique. Il devait être

³¹⁰ Iain MACLEOD, Enoch POWELL. *The Social Services: Needs and Means*. 2nd ed. London: Political Conservative Centre, 1952.

³¹¹ Alan DEACON, Jonathan BRADSHAW, *op. cit.*, p. 59

³¹² *Ibid.*, p. 53.

remplacé par des assurances privées et des aides très ciblées. Pour d'autres, il n'était en fait pas assez développé. Il fallait redistribuer davantage car cet Etat n'avait pas pu jusqu'à ce jour venir à bout de la pauvreté. Ce dernier argument était émis principalement par divers universitaires de « gauche », comme Peter Townsend et Brian Abel-Smith³¹³ ou Richard Titmuss³¹⁴.

Paradoxalement, les idées que véhiculaient entre autres l'IEA allaient trouver un certain support dans les travaux académiques qui plaidaient pour un Etat-providence plus développé. Ces recherches insistaient sur le caractère relatif de la pauvreté. Selon ces travaux, pour changer la situation des plus pauvres, il fallait changer les institutions sociales, et les aides devaient bénéficier à la communauté toute entière pour donner un sens de la solidarité à tous. Les aides étaient de plus parfaitement légitimes car elles compensaient les handicaps de certains et les coûts sociaux des évolutions économiques. Ces positions *égalitariennes* allaient non seulement mener ces auteurs, dit *Fabian writers*³¹⁵, à s'opposer aux politiques plus ciblées adoptées par les travaillistes dans les années 1960, mais elles ont aussi été utilisées par les conservateurs³¹⁶. En affirmant que l'Etat-providence n'avait pas su aider les plus pauvres, ces analystes donnèrent en effet sans le vouloir des arguments aux individus qui considéraient qu'en raison de cette inefficacité, l'Etat-providence devait être supprimé et non pas élargi.

Le gouvernement travailliste (dirigé par Harold Wilson) qui a pris le pouvoir en 1964 avait de larges ambitions pour réformer l'Etat-providence. Il fallait notamment augmenter les dépenses d'éducation et subventionner davantage de logements. Les ressources pour financer ces évolutions devaient provenir de l'amélioration des performances économiques nationales. La croissance économique n'a cependant pas été au rendez-vous, ce qui a eu pour effet de faire augmenter les impôts. La mauvaise situation économique et des facteurs comme le vieillissement de la population exerçaient une pression à la hausse sur les dépenses, mais on en vint rapidement à la conclusion qu'il était impossible de les augmenter. Un consensus sur la nécessité d'utiliser davantage les prestations sous condition de ressources de façon à cibler les dépenses et sur l'importance à donner aux assurances privées émergea rapidement. Les débats se focalisèrent alors plutôt sur les questions suivantes, assez éloignées des idées promues par les *Fabian writers* : quelle devait être la place du marché dans le système d'Etat-providence ? Dans quelle mesure devait-on mettre sous condition de ressources les aides existantes ? Dans quelle mesure toutes les extensions des politiques sociales devaient dépendre de la croissance économique ? Ces

³¹³ Brian ABEL-SMITH, Peter TOWNSEND. *The Poor and the Poorest: A New Analysis of the Ministry of Labour's Family Expenditure Surveys of 1953-54 and 1960*. London: Bell, 1965.

³¹⁴ Richard TITMUSS. *The Social Division of Welfare*. Liverpool: Liverpool University Press, 1956.

³¹⁵ La *Fabian Society* est un mouvement intellectuel socialiste fondé en 1884 à Londres. Ce mouvement visait à faire avancer, de façon incrémentale et sans révolution, les idées sociales-démocrates, et était très proche du Parti travailliste. Des personnalités telles que George Bernard Shaw, H. G. Wells, Oliver Lodge, Virginia Woolf, Ramsay MacDonald ou John Maynard Keynes ont appartenu à cette société. On remarque que ce mouvement est toujours en activité sous la forme d'un *think tank* de centre gauche.

³¹⁶ Alan DEACON, Jonathan BRADSHAW, *op. cit.*, pp. 65-66.

vues ont été notamment exprimées en 1967 dans une lecture donnée par Douglas Houghton, un travailliste qui venait tout juste de renoncer à ses fonctions de responsable des services sociaux dans le Cabinet du gouvernement. Cette lecture a d'ailleurs été publiée par l'IEA³¹⁷.

D'un autre côté, le célèbre CPAG³ fondé en 1965 et dont Peter Townsend ou Brian Abel-Smith étaient des militants, de même qu'une large partie du *lobby* anti-pauvreté³¹⁸, continuaient à réclamer des politiques généreuses et plus universelles, notamment dans le champ de la politique familiale. Une confrontation publique entre Peter Townsend et Richard Crossman (ministre travailliste de la santé et de la Sécurité sociale de 1968 à 1970) eut lieu dans ce contexte. Townsend accusait le gouvernement d'être incapable de redistribuer les revenus et la richesse. Il ne fallait pas, selon ces critiques, augmenter les impôts de la classe moyenne, mais mieux répartir les prélèvements avec une taxe sur la richesse et des impôts plus progressifs. Le gouvernement répliquait que ces idées étaient hors de la réalité et qu'en l'absence de croissance économique, dans un contexte qui n'était pas celui de la Deuxième Guerre mondiale, les citoyens ne seraient pas prêts à accepter des politiques davantage redistributrices. Ces importants débats allaient avoir comme effet secondaire de convaincre les conservateurs, qui allaient prendre le pouvoir dans les années 1970, de la nécessité d'abandonner leur inhibition quant à l'utilisation des prestations sous condition de ressources, qu'ils considéraient comme étant la solution pour réduire les dépenses et abolir la pauvreté, alors que les politiques universelles s'étaient selon eux avérées coûteuses et inefficaces³¹⁹.

Malgré ces divergences, et face à l'augmentation des dépenses et aux difficultés rencontrées, un consensus allait peu à peu voir le jour entre les conservateurs et une partie des travaillistes quant à la nécessité d'utiliser plus largement les prestations ciblées. Comme nous le verrons, le *lobby* anti-pauvreté, d'abord opposé à ce ciblage, allait peu à peu accepter ces politiques, mais à condition que l'on s'assure du bon accès des populations aux aides.

2. Aux Pays-Bas, le piège de l'indexation des aides sociales sur les salaires

Dans un premier temps, face à la crise économique des années 1970 et à la hausse des dépenses de protection sociale conséquente, les élites des Pays-Bas, et selon une logique keynésienne, on a continué à augmenter les dépenses et les déficits, puis on a tenté de contrôler les dépenses de protection sociale. Le gouvernement alternait alors les solutions entre une augmentation des prestations et une limitation des dépenses. Une politique plutôt ambiguë d'indexation des aides sociales sur les salaires a ainsi été adoptée. Dans une forme d'échange, il

³¹⁷ Douglas HOUGHTON. *Paying for the Social Services*. London: Institute of Economic Affairs, 1968.

³¹⁸ Pour plus d'information à propos du CPAG et du *lobby* anti-pauvreté, voir le chapitre 2.

³¹⁹ Alan DEACON, Jonathan BRADSHAW, *op. cit.*, p. 73.

s'agissait pour l'Etat de demander aux syndicats de limiter les dépenses salariales, ce qui devait relancer l'économie, en proposant en contrepartie une augmentation relative des prestations sociales (le gouvernement croyait alors qu'une entente avec les syndicats plutôt qu'avec les employeurs était la clé de sa survie politique). Le gouvernement a cependant été piégé par cette politique. Les syndicats ne se sont en effet pas contentés de cette augmentation relative des prestations sociales et ils ont continué à réclamer des augmentations salariales, provoquant une augmentation incessante des dépenses sociales. Un accord allait finalement être trouvé au début des années 1980 pour limiter l'augmentation des salaires, et donc des dépenses de protection sociale.

a) Une politique risquée d'indexation des prestations sociales sur les salaires

La politique d'indexation de toutes les prestations sociales sur les salaires qui a été mise en place aux Pays-Bas est donc capitale pour comprendre l'augmentation des dépenses tout au long des années 1970. En 1969, le salaire minimum a été utilisé comme norme pour le revenu minimum social absolu. Les prestations sociales étaient ainsi indexées par rapport au salaire minimum. En 1974, ce salaire minimum a lui-même été indexé à l'évolution des salaires dans le secteur privé. Ces salaires étaient ajustés deux fois l'an en fonction de l'inflation et en fonction du partage du bien-être de la nation. Il faut savoir que le gouvernement, depuis la fin des années 1960, disposait de très peu de marge de manœuvre dans la fixation des salaires. Depuis 1967, les syndicats avaient réussi à inclure des augmentations automatiques de salaires dans les conventions collectives annuelles. En conséquence, tous les ajustements dans les salaires du secteur privé faisaient augmenter les dépenses sociales. Cette décision s'appliquait également à une importante partie des salaires dans le secteur public³²⁰. Il faut aussi insister sur la tradition de corporatisme et de recherche de consensus politique qui existent dans ce pays et qui délimitaient les capacités des responsables politiques hollandais. En résumé, dans les années 1970, les gouvernements croyaient pouvoir limiter les demandes syndicales d'augmentation salariales et calmer les rivalités entre groupes grâce à l'indexation des prestations sociales sur les salaires³²¹. Les négociations sur ces limitations allaient cependant échouer et contribuer fortement à la hausse des dépenses. La faible position de l'Etat dans le champ de la Sécurité sociale rendait ces tentatives de négociations pour contrôler les salaires difficiles. Le système ne comportait par ailleurs que peu de mécanismes d'autolimitation des dépenses, ce qui faisait que les acteurs

³²⁰ Jelle VISSER, Anton HEMERIJCK, *op. cit.*, p. 128.

³²¹ Il faut préciser que les prestations qui sont indexées sur les salaires plutôt que sur les prix augmentent plus rapidement et sont plus à même de fournir un revenu de remplacement convenable.

usaient de façon très libérale des possibilités offertes, produisant une hausse incessante des dépenses.

b) Des gouvernements pris au piège de la concertation

La coalition gouvernementale qui a pris le pouvoir en 1973 (1973-1977) a été la coalition (sociaux-démocrates et chrétien-démocrate) la plus à gauche de la période d'après-guerre. Dirigé par Joop den Uyl (PvdA), ce gouvernement a instauré une série de mesures pour tenter de faire face aux difficultés économiques rencontrées lors de la crise du pétrole de 1973-74. On considérait que l'indexation des aides sur le niveau des salaires, combinée à une fiscalité progressive, aiderait à relancer l'économie en poussant les syndicats à limiter les dépenses salariales. Les syndicats ne cessèrent cependant pas de demander des augmentations de salaires, participant ainsi à faire augmenter les dépenses sociales et par conséquent les impôts. Ces dépenses ont aussi été financées par une augmentation des emprunts publics, et par les revenus temporaires provenant des réserves de gaz naturel. La hausse du chômage et des demandes d'aide sociale subséquentes à la crise pétrolière de 1974 allaient également faire augmenter les dépenses. On remarque que les employeurs désapprouvaient cette politique. Un groupe d'entrepreneurs a par exemple écrit en 1976 au premier ministre pour critiquer ses politiques et pour demander un contrôle plus important sur l'évolution des politiques sociales. Le gouvernement, afin de tenter de contrôler les coûts du travail, subventionnait cependant souvent les contributions patronales. Cette politique avait eu pour conséquence inattendue de limiter la résistance patronale aux demandes salariales des syndicats. Le gouvernement den Uyl croyait par ailleurs, selon une logique keynésienne, que la situation économique était temporaire et qu'une expansion des dépenses fiscales allait permettre de rapidement sortir de la crise, ce qui n'eut cependant pas lieu³²². Face à des piètres résultats, un premier gel imposé des salaires allant contre une logique keynésienne a été mis en place en 1974, puis en 1976, mais sans grand résultat³²³.

La coalition de centre droit qui arriva au pouvoir en 1977 (1977-1981), dirigée par Dries van Agt (CDA), était faible et divisée. Elle obtenait rarement la majorité au Parlement, ce qui allait rendre toute réforme difficile. Face aux difficultés croissantes, le ministre des finances, Wil Albeda, proposa aux syndicats une forme d'échange. Diverses mesures comme une baisse des impôts, la mise en place de programmes de création d'emplois, ou une amélioration des aides pour les personnes sans emploi étaient proposées en échange d'une limitation des demandes salariales. Selon Wil Albeda, cette politique de limitation des salaires était l'unique façon de ne

³²² Jelle VISSER, Anton HEMERIJCK, *op. cit.*, p. 132.

³²³ Anton HEMERIJCK. *Redirecting Continental Welfare in Belgium and the Netherlands. Second Draft*, p. 9. Non-published document.

pas devoir couper directement dans les bénéfices sociaux et dans l'emploi public. Aucun accord n'allait cependant être trouvé avec les syndicats, et il dut se résoudre à imposer un autre gel des salaires qui eut également de modestes résultats. Cette mesure ne faisait pas non plus l'unanimité dans le gouvernement et Wil Albeda démissionna rapidement. L'échec des négociations avec les syndicats renvoyait aux prochaines élections toutes possibilités de négociations. Les élections de 1981 ont toutefois donné naissance à une faible coalition gouvernementale (chrétiens et sociaux-démocrates) qui n'a duré que neuf mois et qui n'a pu sortir de l'immobilisme politique.

Les élections de 1982, suite à une décennie d'immobilisme relatif et face à l'augmentation incessante des dépenses de protection sociale, ont donné le pouvoir, en novembre 1982, à une coalition gouvernementale aux idées réformistes se rapprochant de celles du gouvernement de Margaret Thatcher. Le premier gouvernement de Ruud Lubbers reposant sur une coalition entre chrétien-démocrate (CDA) et libéraux (VVD) (1982-1986) qui entendait réorganiser drastiquement les finances de l'Etat et limiter les prestations sociales grâce à une politique « sans *non-sens* ». Un des slogans de campagne de Ruud Lubbers proclamait par exemple « plus de marché, moins de gouvernement ». Pour répondre à ces objectifs, une des premières mesures prise par l'administration Lubbers a donc été de geler l'indexation automatique entre le niveau des salaires du secteur privé, le salaire minimum et les prestations sociales.

Face à l'augmentation du chômage du début des années 1980, dans un contexte où l'idée qu'il fallait réduire les dépenses de protection sociale et limiter l'augmentation des salaires pour faire face à la crise commençait à faire consensus, et en lien avec d'autres variables, comme le déclin du soutien aux syndicats, qu'il ne conviendrait pas d'analyser ici, les partenaires sociaux ont finalement accepté de limiter les augmentations salariales dans le cadre de l'accord de Wassenaar de novembre 1982. Les syndicats espéraient ainsi favoriser une croissance de l'emploi. Il s'agissait aussi de trouver un accord entre le patronat pour éviter que l'Etat ne prenne davantage de pouvoir dans la gestion « bipartite ». Une politique volontaire de limitation des salaires allait ainsi être instaurée pour de nombreuses années, facilitant la limitation des dépenses sociales. Les entreprises s'engageaient par ailleurs à réduire les heures de travail. Les partenaires sociaux, pour relancer l'emploi, s'engageaient également à stimuler le travail à temps partiel. Le gouvernement s'engageait pour sa part à diminuer les impôts. Cet accord marquait ainsi la fin d'une période d'opposition et caractérisait une nouvelle ère où les décisions allaient être prises de façon relativement consensuelle. Il semble en effet que cette stratégie de limitation volontaire des salaires marquait l'adhésion des syndicats à de nouveaux principes. Ils considéraient que le fait de favoriser l'industrie était alors la façon la plus efficace de lutter contre le chômage en faisant augmenter l'emploi³²⁴.

³²⁴ Jelle VISSER, Anton HEMERIJCK, *op. cit.*, p. 84.

Les coalitions en place dans les années 1970 ont donc assumé que le fait de lier l'évolution du salaire minimum aux salaires dans le secteur privé, et par conséquent aux évolutions des prestations sociales, allait permettre de trouver un accord avec les syndicats qui accepteraient alors de limiter les dépenses salariales afin de relancer l'économie. L'échec des négociations sur ces dépenses salariales a cependant contribué, à côté de la crise économique, à la hausse des dépenses de Sécurité sociale. En raison de sa faible position dans le champ des politiques sociales, le gouvernement se retrouvait en quelque sorte prisonnier des décisions des partenaires sociaux. Il ne pouvait alors qu'imposer des gels temporaires des salaires³²⁵. Un accord allait finalement être trouvé quant aux dépenses salariales entre salariés. Après une accalmie, l'augmentation des dépenses sociales qui allait cependant et tout de même perdurer, allait pousser le gouvernement à délimiter davantage les responsabilités dans le champ social et à prendre des mesures pour réduire les dépenses.

3. En France, augmenter les cotisations pour faire face à la crise

Le développement d'un champ de la solidarité nationale ciblée vers les plus pauvres à côté d'un champ des assurances sociales résulte en France d'une lente évolution. Comme nous l'avons expliqué, le ciblage vers les plus démunis est très éloigné des objectifs du système créé en 1945. Des prestations sous condition de ressources existaient certes dans ce système, mais elles n'allaient pas contre la logique assurantielle, venant seulement compléter le système. Selon la logique keynésienne dominante depuis les années 1950, les déficits publics temporaires permettaient de relancer la consommation, d'augmenter les rentrées fiscales et de revenir à un certain équilibre³²⁶. Des dépenses sociales importantes ont donc pendant longtemps été perçues comme positives pour l'économie. Il s'agissait aussi et plus largement pour l'Etat d'intervenir dans la sphère de la production, d'orienter les développements économiques³²⁷. Les expériences de relance économique que l'on a tentées à partir de la fin des années 1970 face aux difficultés économiques ont cependant débouché sur une augmentation des importations, ce qui n'a pas permis la reprise économique. Dès lors, les dépenses de protection sociale n'ont plus été perçues comme une façon de relancer l'économie³²⁸. Les difficultés économiques touchaient par ailleurs spécifiquement les systèmes bismarckiens. Dans une forme de cercle vicieux, lorsque des difficultés se font sentir dans le marché de l'emploi, davantage de citoyens ont besoin de recevoir des aides alors que les cotisations reçues diminuent. Il devient alors de plus en plus difficile de relancer l'économie en engageant davantage de dépenses. A partir de ces échecs, comme

³²⁵ *Ibid.*, p. 134.

³²⁶ Bruno PALIER. *Gouverner la sécurité sociale*, p. 174.

³²⁷ Vincente NAVARRO. Neoliberalism, "Globalization", Unemployment, p. 34.

³²⁸ Bruno PALIER. *Gouverner la sécurité sociale*, p. 175.

l'explique Bruno Palier, l'intervention gouvernementale en France au cours des années 1970 et des années 1980 allait surtout consister à chercher à réduire le déficit en élaborant des plans de redressement des comptes de la Sécurité sociale³²⁹. Dans un premier temps, il était plus facile d'augmenter les cotisations sociales pour financer le système que de vraiment chercher à limiter les dépenses³³⁰. Hormis quelques coupures, il n'était donc alors pas encore question, de cibler davantage les aides vers ceux qui en avaient vraiment besoin.

a) Face aux difficultés économiques, l'émergence de nouvelles solutions impulsées par la droite

Face aux difficultés économiques, des plans en conformité avec la logique keynésienne ont donc d'abord été appliqués au début des années 1970. Avec le plan proposé en 1974 par Jacques Chirac, alors premier ministre de Valéry Giscard d'Estaing, on augmentait entre autres le montant du Salaire Minimum Interprofessionnel de Croissance (SMIC), des allocations familiales, du minimum vieillesse et des pensions de retraite. Des aides sous condition de ressources qui ne relevaient pas d'une politique de ciblage, mais plutôt d'une volonté d'extension de la protection sociale, comme l'Allocation aux Adultes Handicapés (AAH), ont aussi vu le jour à cette époque. La relance escomptée n'a cependant pas eu lieu, le nombre de chômeurs et le montant des dépenses ne cessant de croître. En 1976, pour faire face à ces dépenses, une augmentation des cotisations d'assurance maladie et d'assurance vieillesse était programmée.

Suite à la démission de Jacques Chirac en 1976, Raymond Barre annonçait des réformes inspirées en partie par la logique économique qui commençait à être diffusée à l'époque en France et dans plusieurs autres pays, et que l'on peut qualifier de monétariste. Il fallait entre autres renforcer l'encadrement du crédit, faire stagner le pouvoir d'achat et augmenter les cotisations et certaines taxes. Les plans réalisés par Simone Veil en 1977 et en 1978, de même que le plan Barrot de 1979, continuaient dans cette lancée : il fallait avant tout économiser³³¹.

En s'inspirant de cette logique monétariste, une des idées qui était véhiculée par et au sein de l'élite dirigeante française à partir de la seconde moitié des années 1970, et même si elle eut à l'époque une influence plutôt limitée, était que l'intervention publique ne devait plus viser à réduire les inégalités, mais plutôt à lutter contre la pauvreté absolue. On véhiculait à divers degrés l'idée que les aides devaient être réservées aux plus démunis et que les classes moyennes

³²⁹ *Ibid.*, p. 169.

³³⁰ Le taux des prélèvements obligatoires (impôts et cotisations sociales) par rapport au PIB était de 32,8 % en 1959, de 35 % en 1970, de 41,7 % en 1980 et de 45 % en 1990. (Pierre ROSANVALLON. *La crise de l'Etat-providence*, p. 7 et 14.)

³³¹ Bruno PALIER. *Gouverner la sécurité sociale*, pp. 177-178.

devaient s'assurer sur le marché des assurances privées³³². Les prestations maintenues devaient alors correspondre plus étroitement aux contributions antérieures. On pense à la réforme proposée par Lionel Stoleru pour un revenu minimum, par Raymond Barre pour la politique du logement³³³ ou au rapport Nora-Naouri sur la maîtrise des dépenses publiques³³⁴.

Ces idées n'ont alors pas été appliquées, notamment en raison de l'opposition traditionnelle de la gauche à toute tentative d'introduire une sélectivité au sein des aides. Une répartition différente des ressources, si elle devait exister, devait passer selon la gauche par des changements dans la fiscalité, mais pas par la création d'aides jugées stigmatisantes et en contradictions avec les assurances. On présentait ainsi d'un côté la société sans classe régie par le droit de la Sécurité sociale, exempte de toute redistribution des richesses, et de l'autre, la lutte continue incarnée par l'impôt redistributif, seul à même de définir les frontières entre classes³³⁵. Cette opposition s'est aussi traduite par une certaine prudence de la droite lorsque des prestations sous condition de ressources ont été introduites. Dans une note réalisée pour la Fondation Saint-Simon en 1994, Nicolas Dufourcq résume et analyse ainsi les débats qui ont eu lieu en 1977 à l'occasion de l'introduction d'une prestation familiale versée aux familles de trois enfants et plus :

« Simon Veil et Hélène Missoffe déclarèrent que le gouvernement avait choisi « une sélectivité sociale modérée », de sorte qu'il n'était pas possible, comme l'avaient fait certains partenaires sociaux, de soutenir qu'il s'agissait d'une « politique d'assistance dirigée exclusivement vers les plus déshérités ». « Toutefois, était-il précisé, pour tenir compte de certaines observations, le gouvernement est disposé à se rallier à une augmentation additionnelle des plafonds, de 10 %. » Les gouvernements de droite ont donc réussi [à l'époque] à pousser les feux de la sélectivité au sein de l'Etat-providence égalitaire. Mais dans une proportion finalement marginale et au prix d'importantes concessions sur les plafonds »³³⁶.

b) Grâce à la gauche, l'imposition d'une vision monétariste

L'arrivée d'un gouvernement de gauche en 1981 avec l'élection de François Mitterrand a été précédée, en 1980, par un équilibre des comptes retrouvé. En raison de cette accalmie, Nicole Questiaux, ministre des affaires sociales de 1981 à 1982, est « revenue » à une logique keynésienne et proposait entre autres d'augmenter le minimum vieillesse ou d'instituer la retraite

³³² Bruno JOBERT, Bruno THERET. France : La consécration républicaine du néo-libéralisme In JOBERT, Bruno dir. *Le tournant néo-libéral en Europe*. Paris : l'Harmattan, 1994, p. 45.

³³³ Entre autres fonctions, Lionel Stoleru a été le conseiller de Valéry Giscard d'Estaing de 1969 à 1974. Il est également l'auteur de plusieurs ouvrages dont *Vaincre la pauvreté dans les pays riches* (Lionel STOLERU. *Vaincre la pauvreté dans les pays riches*. Paris : Flammarion, 1974). Raymond Barre a été le Premier ministre de Valéry Giscard d'Estaing de 1976 à 1981, mandat qu'il cumule avec celui de ministre des finances de 1976 à 1978.

³³⁴ Voir : Simon NORA, Jean-Charles NAOURI, Alain MINC. *Stratégies pour les finances publiques. Rapport de l'Inspection générale des finances*, 1979. Document non-publié.

³³⁵ Nicolas DUFOURCQ, *op. cit.*, p. 13.

³³⁶ *Ibid.*, p. 12.

à 60 ans. En faisant passer le social avant l'économie, le gouvernement voulait entre autres instituer un renversement par rapport au gouvernement précédent³³⁷. Bruno Jobert et Bruno Théret précisent à ce sujet que le gouvernement élu croyait, sans doute sur la base des prévisions des experts tant internationaux (OCDE) que nationaux, que la reprise internationale était proche. La relance keynésienne n'était alors rien d'autre qu'une nouvelle utilisation des vieilles recettes. Son échec dans un contexte mondial qui allait se révéler en fait *récessionniste* a renforcé le pouvoir de conviction de l'élite administrative en charge de la politique économique quant à la nécessité d'opérer un tournant radical³³⁸.

Les comptes sont en effet redevenus déficitaires en 1981, et Nicoles Questiaux a dû élaborer un plan de financement du déficit de la Sécurité sociale. Il s'agissait principalement d'augmenter les cotisations et la participation de l'Etat au financement. Toujours selon Bruno Jobert et Bruno Théret :

« Quand le gouvernement socialiste engage le pays dans le grand tournant de la rigueur, il paraît donc répondre d'abord de façon pragmatique à un défi extérieur puissant : manifestement, les recettes keynésiennes sur lesquelles il fondait ses espoirs pour renouer avec la croissance socialement enrichie avaient perdu leur efficacité »³³⁹.

Les idées néo-libérales véhiculées par l'élite économique ont alors trouvé d'autant plus leur place que lorsque le PS avait été élu, il n'était pas vraiment soudé par une vision commune forte du travail à accomplir, le travail « d'unification intellectuelle » de la gauche n'ayant pas été réalisé. Face à l'inflation, et pour justifier d'une politique qui ne s'accordait pas avec ses principes fondateurs, la gauche a utilisé l'argument de la relance de la Communauté européenne³⁴⁰.

Le successeur de Nicoles Questiaux, Pierre Bérégovoy, est donc revenu à une politique de contrôle qui passait surtout à l'époque par une augmentation des cotisations. Il fallait par exemple limiter la hausse prévue de certaines prestations, et augmenter les cotisations et certaines taxes (on a par exemple créé une taxe sur l'alcool et le tabac)³⁴¹. Comme l'écrit Nicolas Dufourcq dans une note de la Fondation Saint-Simon :

³³⁷ Bruno PALIER. *Gouverner la sécurité sociale*, p. 179.

³³⁸ « L'élite administrative en charge de la politique économique » désigne principalement des fonctionnaires travaillant, à la fin des années 1970, à la Direction de la Prévision (DP) et à l'Institut National de la Statistique et des Etudes Economiques (INSEE), et formés à l'Ecole Nationale d'Administration (ENA) et à l'Ecole Nationale de la Statistique et de l'Administration Economique (ENSAE). Bruno JOBERT, Bruno THERET. France : La consécration républicaine du néo-libéralisme In JOBERT, Bruno dir. *Le tournant néo-libéral en Europe*. Paris : l'Harmattan, 1994, pp. 25-35.

³³⁹ Bruno JOBERT, Bruno THERET, *op. cit.*, p. 37.

³⁴⁰ *Ibid.*, p. 51.

³⁴¹ Bruno PALIER. *Gouverner la sécurité sociale*, p. 438.

« Bloquée sur le versant fiscal par la résistance des classes moyennes, sur le versant social par le tabou assurantiel et syndical, la gauche n'a pas su faire autre chose, du moins pendant le premier septennat de François Mitterrand, que d'augmenter inexorablement les cotisations sociales comme la droite l'avait fait dix ans plus tôt »³⁴².

A partir du même constat de crise de la Sécurité sociale, Bruno Palier analyse aussi deux visions divergentes sur les solutions à adopter. Le patronat et plusieurs experts administratifs affirmaient alors que l'on ne pouvait pas toujours augmenter les recettes par une hausse des cotisations et soulignaient la nécessité de contrôler les dépenses. Les syndicats insistaient pour leur part sur les charges indues, sur le fait que le système d'assurance sociale délivrait et finançait de plus en plus de prestations non contributives qui devaient selon eux être financées par l'impôt. La population et les syndicats, très attachés aux principes de la Sécurité sociale, s'opposaient aussi aux réformes trop drastiques. On remarque d'ailleurs que les syndicats avaient tendance, malgré certaines divergences, à faire front commun contre les tentatives de limiter la Sécurité sociale. Il s'agissait de points de veto importants qui limitaient les possibilités de changements. Les plans de réforme ont été de ce fait mis en œuvre après les élections de 1986, 1993 et 1995 (et non pas avant). Sans doute pour ne pas fâcher personne, et par un mécanisme que l'on peut qualifier de dépendance au sentier, on a ainsi eu tendance, pendant les années 1980, à augmenter les cotisations et à chercher de nouveaux modes de financement des dépenses, plutôt que de limiter les dépenses³⁴³.

Une politique de rigueur allait aussi être poursuivie lors de la reprise du pouvoir par la droite à l'occasion d'une première cohabitation, en 1986, avec la nomination de Jacques Chirac au poste de premier ministre. Sans opter pour une refonte néo-libérale drastique, la droite se proclamait alors comme le défenseur de la Sécurité sociale. Il fallait « sauver la baleine », entre autres en modifiant sa gestion financière car la protection sociale n'est plus vue comme un outil de régulation, mais comme un poids pour l'économie³⁴⁴. Le plan Séguin visait ainsi à redresser les comptes en baissant les remboursements d'assurance maladie et en augmentant les cotisations. L'opposition des syndicats et de l'opinion publique était alors très vive. En novembre 1986, la Confédération Générale du Travail (CGT) organisait par exemple une mobilisation pour la défense de la Sécurité sociale. En mars 1987, la Confédération Française des Travailleurs Chrétiens (CFTC), tout comme le faisait également Force Ouvrière (FO), organisait aussi une campagne d'information sur les dangers que le gouvernement faisait courir au système de Sécurité sociale, alors que parmi d'autres initiatives, on se mobilisait pour défendre la Sécurité sociale au défilé du 1^{er} mai³⁴⁵.

³⁴² Nicolas DUFOURCQ, *op. cit.*, p. 15.

³⁴³ Bruno PALIER, *Gouverner la sécurité sociale*, pp. 181-187.

³⁴⁴ Bruno JOBERT, Bruno THERET, *op. cit.*, p. 72.

³⁴⁵ Bruno PALIER, *Gouverner la sécurité sociale*, pp. 182-183.

En France, des tentatives de relance de la croissance que l'on peut qualifier de keynésiennes ont donc d'abord été mises en œuvre par la gauche, mais également par la droite. Face aux échecs de ces stratégies, un consensus est cependant peu à peu apparu entre la gauche et la droite quant à la nécessité, pour mieux faire face à l'augmentation des dépenses, de surtout augmenter les cotisations sociales, et de façon à ne pas remettre en cause le fonctionnement de la Sécurité sociale. Pour sauver la Sécurité sociale, à côté de cette hausse des cotisations et de façon incrémentale, des limitations des dépenses allaient par la suite toutefois devoir être appliquées.

∴

Dans un premier temps, face à la crise des Etats-providence, les gouvernements en place ont donc tenté d'instaurer des politiques qui ne remettent pas en cause le fonctionnement du système, ou qui ne soient pas basées sur d'importante réduction des dépenses sociales. L'idéal universaliste de la protection sociale développé dans les pays étudiés suite à la Deuxième Guerre mondiale explique en partie cette volonté, de même que des considérations électorales, tout comme les positions différentes de groupes de pressions ou de partis politiques quant au rôle de l'Etat face au marché. Au Royaume-Uni, alors qu'il devenait difficile d'augmenter les impôts pour financer les dépenses, les débats sur l'utilisation de prestations sous condition de ressources ont gagné en importance et un certain consensus s'est dégagé, mais sans qu'il ne soit toutefois question d'adopter d'importantes réformes. Aux Pays-Bas, pour ne pas réduire directement les prestations, le gouvernement a tenté d'innover en trouvant un accord avec les syndicats sur l'indexation des dépenses salariales. En France, alors que les élites intellectuelles se questionnaient sur la sélectivité, le gouvernement utilisait les mêmes recettes keynésiennes d'augmentation des dépenses pour faire face à la crise, puis allait chercher à augmenter les cotisations sociales plutôt que de limiter les dépenses pour financer les dépenses. La hausse incessante des dépenses et l'échec des quelques stratégies adoptées expliquent, dans les pays étudiés, l'adoption subséquente de réformes plus importantes des politiques sociales.

III. Un contrôle « nécessaire » des dépenses de protection sociale

Face à l'échec des premières solutions adoptées en réaction à la crise, et alors que les difficultés financières devenaient de plus en plus présentes, une vision monétariste de l'intervention sociale s'est peu à peu imposée dans les pays étudiés. Il allait s'agir de cibler les aides et les prestations pour économiser, mais aussi pour aider plus efficacement les populations qui en avaient réellement besoin. C'est en réaction à ce ciblage que la question de l'accès aux droits sociaux allait émerger. Dans cette section, il s'agit donc de mieux comprendre les

mécanismes qui ont permis au ciblage de devenir central dans les réformes, et suite à l'échec de politiques d'inspiration keynésiennes et aux débats sur la sélectivité.

1. Au Royaume-Uni, un consensus relatif quant à l'utilisation des prestations sous condition de ressources

Les conservateurs qui ont retrouvé le pouvoir au Royaume-Uni en 1970, avec à leur tête Edward Heath, étaient décomplexés quant au ciblage et à l'utilisation des prestations sous condition de ressources. Malgré le souvenir de *Poor laws* et la mauvaise réputation des prestations sous condition de ressources, le ciblage était peu à peu apparu comme la meilleure solution pour distribuer efficacement les prestations sociales dans un contexte économique difficile. Il permettait ainsi d'aider en priorité les populations les plus pauvres. Comme nous le verrons, en développant des politiques d'accès aux droits sociaux, il devenait par ailleurs possible de cibler tout en évitant une partie des effets néfastes de telles politiques. Les conservateurs affirmaient donc haut et fort vouloir introduire davantage de sélectivité dans les politiques sociales du pays. Les politiques qu'ils ont alors introduites en ce sens allaient par ailleurs être en majeure partie conservées lors du passage au pouvoir des travaillistes en 1974 (1974-1979), pour finalement s'épanouir pendant les années Thatcher (1979-1990).

a) Des politiques de limitation des aides mises en œuvre par les conservateurs et acceptées par les travaillistes

Entre 1970 et 1974, le gouvernement conservateur a créé diverses prestations sous condition de ressources. Nous retiendrons à titre d'exemple les deux principales, le FIS et le *Rent Rebates and Allowances* (remises et allocations logement). La place que voulait donner à la sélectivité le nouveau gouvernement a été clairement exposée dans le Livre blanc sur les dépenses publiques publié en 1970 (*New Policies for Public Spending*). En présentant le rapport devant les Communes en octobre 1970, le Chancelier (*Chancellor of the Exchequer*), Anthony Barber, affirmait :

“We intend to adopt a more selective approach to the social services. There will be increases in expenditure on basic structure – schools, hospitals, payments for those in need. But we aim to confine the scope of free or subsidized provision more closely to what is necessary on social grounds. ... Instead on the present indiscriminate subsidies ... Help will go where it is most needed”³⁴⁶.

Le FIS a vu le jour en 1970, et les premières prestations ont été distribuées en 1971. Il s'agissait d'une aide sous condition de ressources pour les familles pauvres attribuée à la

³⁴⁶ Citation tirée de l'ouvrage suivant : Alan DEACON, Jonathan BRADSHAW, *op. cit.*, pp. 78-79

naissance du premier enfant, et incluant les familles monoparentales. Un membre de ces familles devait travailler à temps plein pour recevoir l'aide, mais les ressources totales de la famille ne devaient pas dépasser un certain montant. L'aide était disponible au départ pour une période de six mois.

La plupart des oppositions à la création de l'aide sont venues du Parti travailliste et du CPAG, qui affirmaient que les taux de recours à l'aide seraient sans doute très faibles en raison de son caractère très ciblé (voir chapitre suivant). Ils croyaient aussi que cette aide serait un facteur de *désincitation* au travail. Les critiques considéraient qu'il aurait été préférable d'augmenter les prestations familiales, qui n'étaient cependant pas disponibles pour les familles ayant un seul enfant. Sir Keith Joseph, alors secrétaire d'Etat aux services sociaux du gouvernement conservateur (*Secretary of State for Social Services*), affirmait à ce sujet :

“an increase in family allowances ... could not provide the scale of help which the poorest of wage earning households desperately need, that is, not without going into astronomic figures”³⁴⁷.

Etonnamment, malgré les critiques émises à l'encontre du FIS, les travaillistes qui ont pris le pouvoir en 1974 (1974-1979) ont finalement conservé cette aide. Le Parti, dirigé pendant ce mandat par Harold Wilson puis par James Callaghan, avait annoncé son intention de remplacer le FIS par une autre aide qui ne serait pas sous condition de ressources dès que les conditions économiques le permettraient. Il semble cependant que ces conditions économiques favorables ne se présentèrent pas. En 1977, une aide sans condition de ressources nommée *Child Benefit* (CB) a été créée. Il s'agissait de regrouper sous une seule aide les *Child Tax Allowances* (Crédits d'impôts pour enfants) et les *Family Allowances* (allocations familiales). Les travaillistes croyaient au début pouvoir remplacer le FIS par cette nouvelle aide, mais le niveau de cette dernière ne s'avéra pas suffisant pour le faire. Il était en effet fort difficile de ne pas nuire à la situation des familles pauvres en l'éliminant, et les travaillistes ne trouvèrent pas les ressources pour véritablement universaliser cette aide. On note finalement que les conservateurs qui ont repris le pouvoir en 1979 n'ont pas choisi d'éliminer le FIS, mais bien de l'utiliser davantage en augmentant le montant de l'aide et en indexant sa valeur.

Les conservateurs au pouvoir ont aussi introduit en 1972 une allocation logement sous condition de ressources pour les locataires de logements « publics » (*National Rent Rebate Scheme*) et une allocation pour les locataires du parc privé en 1973, tout d'abord pour les appartements non-meublés puis meublés (*Rent Allowances Schemes*). Dans un premier temps, les conservateurs visaient à économiser et à limiter les subventions payées par l'Etat aux autorités

³⁴⁷ HOUSE OF COMMONS. Handard, 10 November 1970, vol. 806, col. 218. Citation tirée du chapitre suivant : Anthony Barnes ATKINSON with B. CHAMPION. *Family Income Supplement and Two-parent Families, 1971-1980* In ATKINSON, Anthony Barnes ed. *Poverty and Social Security*. London: Harvester Wheatsheaf, 1989, p. 209.

locales pour la construction de logements publics. En arrêtant de verser une partie de ces subventions, les prix des loyers avaient cependant augmenté. Il s'agissait, avec les aides au logement, de limiter les conséquences de cette hausse pour les familles pauvres. Les aides au logement devaient aussi venir remplacer et uniformiser les nombreuses allocations logement qui avaient été mises en place depuis longtemps par les autorités locales. Les aides uniformisées étaient par ailleurs présentées comme des compléments au FIS. Tout comme pour le FIS, et malgré certaines difficultés liées notamment aux avantages qu'il pouvait y avoir à réclamer les *Supplementary Benefits* (SB)³⁴⁸ plutôt que les aides au logement, les *Rent Rebates and Allowances* ont été maintenues par le gouvernement travailliste qui a pris le pouvoir en 1974. Le gouvernement travailliste avait, entre autres ambitions, de remplacer ces aides sous condition de ressources par des aides universelles, mais cette position changea rapidement. Ainsi, Peter Shore, secrétaire d'Etat à « l'environnement » affirmait en 1977 que les décisions et le budget de milliers de familles dépendaient de ces aides et qu'il était en conséquence très difficile de les changer³⁴⁹.

En avril 1971, on remarque finalement que le gouvernement conservateur a choisi d'abolir le programme de distribution de lait à bas prix dans les écoles afin d'augmenter la sélectivité du système de protection sociale. En compensation, il a plutôt augmenté le seuil de ressources nécessaire pour recevoir gratuitement du lait. Le lait était donc gratuit pour davantage de familles pauvres, mais il n'était plus disponible à prix réduit pour les autres. De la même manière, les coûts des prescriptions médicales ont aussi été augmentés, tout comme le coût des traitements dentaires et ophtalmologiques, mais le seuil de ressources pour avoir des exemptions de charges a aussi été augmenté, plus de familles pauvres devenant ainsi éligibles. Le nombre de prescriptions gratuites est par exemple passé de 15 000 en 1970 à 38 000 en 1972³⁵⁰.

Au final, la question de prestations sous condition de ressources n'a pas été au centre des débats lors de l'élection de 1974 qui a donné le pouvoir aux travaillistes. L'inflation a plutôt catalysé l'attention. Il semble que les vues des deux partis à propos des prestations sous condition de ressources étaient par ailleurs beaucoup plus proches que ces derniers ne voulaient bien l'admettre. Les conservateurs, avec le FIS et les aides au logement, avaient développé de façon importante les aides sous condition de ressource et leur priorité, étant donné ces avancées, allait plutôt être l'emploi. Comme nous le verrons dans le deuxième chapitre, la question du non-recours aux aides avait également limité leur enthousiasme pour ces aides, et même si elles demeuraient à leurs yeux le mode de redistribution par excellence. Mis à part la création du FIS, le gouvernement Heath avait fait augmenter la sélectivité des aides de façon moins radicale

³⁴⁸ En 1966, le *National Assistance* (assistance sociale) a été renommée *Supplementary Benefits* (SB).

³⁴⁹ Alan DEACON, Jonathan BRADSHAW, *op. cit.*, p. 88.

³⁵⁰ *Ibid.*, p. 93.

qu'annoncée, se contentant plutôt d'étendre et de rationaliser les aides existantes. Le gouvernement travailliste qui succéda aux conservateurs, en évoquant surtout des difficultés économiques qui bloquaient le remplacement de ces aides par des prestations plus universelles, les conserva par ailleurs³⁵¹. Face aux difficultés économiques, travailleurs et conservateurs affichaient donc une entente relative quant à la capacité des prestations ciblées à limiter les dépenses tout en aidant les populations les plus démunies.

b) Une sélectivité généralisée pendant les années conservatrices

Pour comprendre la volonté de rendre davantage sélective la protection sociale du gouvernement Thatcher, il faut tout d'abord rappeler les difficultés économiques du début des années 1980. Les pays ont connu une récession en 1980, et le taux de chômage est passé de 5 % en 1979 à 12,5 % en 1983. Face à l'augmentation des dépenses sociales, le fait d'accroître la sélectivité des programmes sociaux qui étaient plutôt généreux comptait parmi les solutions qui paraissaient évidentes. Au Royaume-Uni, les restrictions dans les prestations ciblées, et plus précisément dans les programmes de soutien aux bas revenus, n'expliquent en effet qu'en partie la sélectivité plus importante de l'Etat-providence. Tout comme en France et aux Pays-Bas, la sélectivité accrue des aides allait principalement passer par les limitations imposées dans les programmes d'aide plus universels. Dans un contexte institutionnel où l'Etat était très centralisé et où il devait assumer seul la responsabilité des réformes, le gouvernement allait adopter une stratégie de réforme principalement incrémentale afin de rendre le système de protection sociale davantage sélectif³⁵². De cette façon, le gouvernement voulait éviter de rendre trop visibles des réformes qui pouvaient s'avérer impopulaires aux yeux d'une partie de l'électorat.

Le programme d'assurance chômage semblait à ce titre être un bon candidat aux coupures. Le fait que l'on croyait également, et sans que des études importantes existent à ce sujet, que l'assurance chômage créait d'importantes trappes à inactivité renforçait aussi la volonté d'opérer certaines coupes. Le caractère assurantiel de cette aide facilitait par ailleurs les discours sur la nécessité de réduire l'aide de façon à l'adapter davantage aux cotisations antérieures. On remarque également que malgré le taux de chômage grandissant, une large partie de la population ne se sentait pas vraiment concernée par cette aide, ou dans une moindre mesure que pour l'assurance-santé ou que pour les retraites, ce qui facilitait « électoralement » les changements. En ciblant davantage l'assurance chômage, le gouvernement ne craignait pas de s'attirer les blâmes de l'électorat. On remarque par ailleurs que contrairement au gouvernement travailliste, le gouvernement conservateur n'entretenait que peu de relations avec les syndicats, qui avaient

³⁵¹ Howard GLENNERSTER, *op. cit.*, p. 178.

³⁵² Robert M. PAGE. *Revisiting the Welfare State*. Maidenhead: Open University Press, 2007, p. 75

d'ailleurs peu de soutien dans le pays. La large majorité parlementaire dont disposait le Parti conservateur en 1979, avec un total de 339 sièges sur 635, facilitait finalement les réformes³⁵³.

Avec le *Social Security Act* de 1980, et à partir de 1982, les « allocations de revenus supplémentaires » à l'assurance chômage ont été supprimées. Cette décision allait marquer le début d'une longue suite de réformes de l'assurance chômage. En 1980, par exemple, on décida aussi d'imposer les bénéfices d'assurance chômage³⁵⁴. En 1986, les plus faibles bénéfices octroyés ont été supprimés, alors que les contributions nécessaires pour bénéficier de l'assurance ont été resserrées en 1988. Au total, entre 1979 et 1980, 17 changements significatifs ont été adoptés « pas à pas », la plupart pour limiter l'aide. Pour illustrer en partie cette évolution de l'assurance chômage vers une aide davantage ciblée et sélective, il est possible de rappeler que 54 % des chômeurs dépendaient de l'assistance sociale (SB) en 1980-81, alors que cette proportion était de 74 % en 1986-87³⁵⁵. On remarque par ailleurs que le taux de remplacement « moyen » des salaires par l'assurance chômage était de 64 % en 1971, et de 35 % en 1986³⁵⁶.

Le CB est une autre aide universelle qui allait susciter l'intérêt du gouvernement Thatcher dans sa stratégie pour limiter les dépenses de protection sociale. Malgré l'attachement des travaillistes et du CPAG à cette aide, les conservateurs demeuraient sceptiques face à ses vertus. On considérait qu'il s'agissait de ressources perdues car cette aide bénéficiait entre autres à des foyers dont les ressources se situaient au-dessus du seuil de pauvreté. A de nombreuses occasions, le gouvernement avait fait part de sa volonté de limiter ou d'abolir cette aide. En 1984 et en 1985, les évaluations des politiques sociales dirigées par le secrétaire d'Etat aux services sociaux, Norman Fowler, avaient par exemple traité de la possibilité de drastiquement réformer l'aide, questionnant la nécessité pour le gouvernement d'aider les plus riches. *Le Financial Times* avait aussi fait mention de l'intention du gouvernement de réformer l'aide. C'est sans doute cette publicisation des intentions du gouvernement qui allait empêcher une réforme radicale de l'aide, et qui faisait dire à certains qu'il aurait sans doute été préférable d'opter pour une stratégie de réforme plus discrète. Le CPAG, soutenu entre autres par de nombreux regroupements de femmes, était bien au fait des intentions de l'Etat et avait par exemple organisé une importante campagne pour le maintien du bénéfice. Au final, le gouvernement transforma en partie la générosité de l'aide, mais il dut pour cela passer par une stratégie plutôt incrémentale et obscure. En 1985, le bénéfice a ainsi été indexé de façon partielle, et cette indexation a été gelée en 1988, 1989 et en 1990³⁵⁷. On remarque que bien que décrites par le *lobbying* anti-pauvreté, ces

³⁵³ Paul PIERSON. *Dismantling the Welfare State?*, pp. 106-107.

³⁵⁴ Howard GLENNERSTER, *op. cit.*, p. 181.

³⁵⁵ Paul PIERSON. *Dismantling the Welfare State?*, p. 107.

³⁵⁶ Lyle SCRUGGS. *The Generosity of Social Insurance, 1971-2002. Oxford Review of Economic Policy*, 2006, vol. 22, n° 3, p. 354.

³⁵⁷ Hugh BOCHEL et al. *op. cit.*, p. 257.

réformes ont suscité moins d'intérêt que l'éventualité d'une réforme plus radicale, et même si elles ont eu au final pour effet d'accroître de façon importante la sélectivité de l'aide³⁵⁸.

Les réformes des politiques du logement imposées par le gouvernement Thatcher peuvent aussi s'apparenter à des réformes visant à rendre davantage sélective des politiques au départ très généreuses. Il faut tout d'abord préciser que le parc de logements publics au Royaume-Uni a pendant longtemps été l'un des plus développé en Europe. Dès les années 1930, des programmes de subventions à la construction de logements sociaux ont permis de développer un parc important. Entre 1945 et 1965, les gouvernements travaillistes et conservateurs ont aussi encouragé le développement de ce type de logements qui comptaient alors pour environ 60 % des constructions nouvelles. Comme nous l'avons vu, les conservateurs avaient, dans les années 1970, tenté de limiter la construction de ces logements, mais avec une politique plutôt timide. Sans doute en raison du nombre de logements et de leur qualité, ils attiraient une large partie de la classe ouvrière et de la classe moyenne. Il était difficile de toucher à cette politique sans provoquer un fort mécontentement de l'électorat³⁵⁹.

Au début des années 1980, le gouvernement Thatcher allait toutefois réussir en partie sa stratégie de réforme des politiques de logement. Conseiller entre autres par des *think tanks* comme l'*Adam Smith Institute* et l'IEA, le gouvernement visait en priorité à limiter les dépenses publiques en conservant seulement un rôle minimal pour venir en aide aux plus pauvres, à étendre la propriété privée et à revitaliser le secteur du logement privé³⁶⁰. Il s'agissait aussi de faire diminuer l'influence locale des travaillistes qui avaient acquis au fil des années une forte influence dans ce secteur, se liant aux pouvoirs locaux et aux syndicats et gagnant en popularité dans les quartiers à majorité composés de logements sociaux³⁶¹.

La pierre centrale de la politique de réforme du logement du gouvernement Thatcher était d'encourager l'accès à la propriété ou la vente de logements sociaux. Les locataires qui habitaient depuis plus de trois ans dans ces logements sociaux ont ainsi eu le droit d'acquérir ces logements à moindre coût, et avec des taux hypothécaires intéressants. Grâce à cette politique, près de 1,5 millions de logements publics ont été vendus en une décennie. Cette politique avait l'avantage de représenter des gains immédiats pour une large partie de l'électorat, tout en rendant les pertes moins visibles. Les citoyens, par le biais des impôts, avaient payé sur le long terme pour ces logements sociaux que l'on bradait alors, mais ces coûts étaient indirects et en partie compensés par la non augmentation des impôts au cours des années 1980. De même, et de façon plus abstraite, on pouvait craindre à long terme une pénurie de logements sociaux. On remarque aussi que cette politique permettait au gouvernement d'enlever du pouvoir aux autorités locales

³⁵⁸ Paul PIERSON. *Dismantling the Welfare State?*, p. 109.

³⁵⁹ *Ibid.*, p. 77.

³⁶⁰ Hugh BOCHEL et al. *op. cit.*, p. 17.

³⁶¹ Paul PIERSON. *Dismantling the Welfare State?*, p. 78.

en charge des logements sociaux. Grâce à une série de mesures progressivement adoptées, ces derniers ne pouvaient pas s'opposer aux ventes et ils étaient de plus en plus dépendants des revenus des ventes pour financer les logements sociaux restants. On note par ailleurs que cette politique avait l'avantage d'être difficilement réversible en cas de changement de pouvoir : il serait fort ardu pour les autorités locales ou pour l'Etat de racheter ces logements ou de financer l'équivalent. Il reste qu'à court terme, cette politique était très populaire auprès d'une large partie de la population, ce qui, dans une forme de processus de compensation, contribuait à faire accepter d'autres parties de la réforme³⁶².

Pendant les années 1980, le gouvernement a dans un premier temps favorisé l'utilisation de prestations sous condition de ressources pour aider les locataires du parc privé et public à payer leur loyer. Alors que le gouvernement aidait auparavant les autorités locales pour qu'elles construisent et entretiennent les logements sociaux, on allait plutôt aider les locataires à payer leurs loyers, et ce en utilisant pour financer ces aides une partie des sommes qui allaient auparavant à la construction de logements sociaux. En développant les aides à la personne plutôt qu'à la construction de logement, on limitait encore le pouvoir des autorités locales tout en n'aidant que les catégories les plus pauvres à se loger. L'Etat avait aussi limité les possibilités pour ces autorités à lever des impôts locaux pour financer les loyers. Le niveau local dépendait alors davantage du pouvoir central pour aider les plus pauvres, et se voyait aussi pousser à vendre davantage de logements sociaux pour s'assurer des revenus. En limitant les subventions aux logements publics, le gouvernement avait par ailleurs obligé les autorités locales à augmenter les loyers, ce qui faisait qu'une plus grande partie des citoyens se détournait de l'offre de logements publics, et que seuls les plus pauvres, qui pouvaient bénéficier d'aide au logement, restaient dans ce type d'habitat.

Le *Housing Benefit Act* de 1982 créa le *Housing Benefit* (HB), une aide au logement sous condition de ressources qui venait remplacer le *National Rent Rebate Scheme* (1972) et le *Rent Allowances Schemes* (1973). Les dépenses liées au HB gagnèrent en importance tout au long des années 1980 en raison des politiques exposées. Entre 1978-79 et 1988-89, les dépenses liées à la prestation doublèrent. Pas à pas, la mise sous condition de ressources de l'aide allait cependant aussi gagner en importance. Les seuils de ressources pour bénéficier de l'aide ont été peu à peu modifiés, et l'on justifiait des coupes en référant à l'augmentation du nombre de bénéficiaires. Au final, le HB a été la prestation sous condition de ressources qui a été la plus limitée au cours des années 1980. Contrairement aux difficultés qu'avaient rencontrées les conservateurs dans les années 1970 lorsqu'ils avaient voulu imposer des limitations de ce type, le gouvernement

³⁶² *Ibid.*, p. 80.

Thatcher avait su limiter les protestations en accompagnant les changements d'une mesure très populaire, l'aide à l'acquisition de logements sociaux.

On remarque finalement que le gouvernement a rencontré moins de succès pour favoriser le développement du parc locatif privé pour les citoyens qui ne pouvaient pas acquérir de logements, mais qui n'étaient pas non plus éligibles aux prestations sous condition de ressources. En résumé, ce type d'investissement était considéré comme peu fiable. Malgré des assouplissements dans les lois sur le contrôle des prix des loyers qui existaient, les investisseurs craignaient un retour à des politiques plus strictes en cas de changement de pouvoir, ce qui aurait fait diminuer leurs profits potentiels. Il aurait été possible d'augmenter les subventions pour ce type de construction, mais cela n'entraînait pas dans le type de politique que le gouvernement voulait favoriser. Au final, le gouvernement avait réussi à limiter le nombre de logements publics et leur accessibilité avait surtout été réservée aux plus pauvres. Ce faisant, il nuisait aux réseaux de pouvoir locaux qui s'étaient constitués autour des logements publics. Il n'avait cependant pas réussi à fournir une alternative privée à ces logements pour une partie de la population.

Le gouvernement Thatcher ne s'est pas contenté de réformer les aides universelles. Il était également question de revoir tout le système de prestations sous condition de ressources. La loi sur la Sécurité sociale de novembre 1980 reprenait, en ce qui concerne les SB, certaines des idées du précédent gouvernement travailliste. Les SB étaient appelés à occuper une place plus importante dans le système de protection sociale et il fallait adapter davantage « l'aide » à ce nouveau rôle. Pour cela, et sans en augmenter les coûts, il était préconisé de rationaliser les SB. Le gouvernement Thatcher choisit finalement de réduire la discrétion des acteurs locaux dans la gestion des SB, et de limiter également l'attribution de compléments à l'aide (*single payments*), ces derniers étant versés de façon discrétionnaire. En dehors de ces changements, les SB ont par ailleurs et surtout été utilisés de façon détournée par le gouvernement Thatcher pour supporter les chômeurs de longue durée et les chômeurs exclus de l'assurance chômage en raison des réformes mises en place³⁶³.

La transformation du FIS a d'autre part résulté d'un processus qui se rapproche de l'évolution des SB. Le nombre de familles à faibles revenus augmentant, l'aide a joué un rôle plus important dans le système de protection sociale. Entre 1979 et 1983, le nombre de familles éligibles et réclamant le FIS est ainsi passé de 80 000 à 200 000³⁶⁴. Il faut noter que cette aide qui avait été créée pour apporter un complément de revenu aux travailleurs pauvres était aussi utilisée, de façon détournée, par le gouvernement conservateur comme une prime au travail pour motiver les plus pauvres à conserver un emploi. Cette caractéristique de l'aide était aussi utilisée pour justifier de limitations au CB : les économies du CB devaient être transférées au FIS pour

³⁶³ *Ibid.*, p. 110.

³⁶⁴ *Ibid.*, p. 110.

aider les familles à conserver un travail (et bien qu'une infime partie des sommes était effectivement transférée).

La réélection du gouvernement Thatcher en 1983 allait ouvrir la porte à de nouvelles réformes sélectives. Contrairement à ce à quoi s'attendaient la plupart des acteurs du champ des politiques sociales, le Livre vert sur le système de protection sociale de 1985, rédigé sous la direction de Norman Fowler, secrétaire d'Etat aux services sociaux, annonçait des réformes plutôt « limitées » des aides destinées aux personnes pauvres en âge de travailler³⁶⁵. En 1984, l'*Institute for Fiscal Studies* avait par exemple publié une analyse proposant de réformer drastiquement le système de protection sociale en intégrant l'imposition et les programmes sociaux dans un seul système de crédits d'impôt négatifs. Le gouvernement conservateur, qui s'était dans le passé pourtant prononcé en faveur de telles mesures, n'a pas soutenu cette réforme. Cette dernière aurait impliqué de supprimer la plupart des bénéfices accordés à la classe moyenne, ce qui était quasi-impossible pour un gouvernement dont l'élection reposait sur ce groupe. Transformer les contributions assurantielles en un système d'imposition plus progressif aurait également eu des effets indésirables pour les premiers électeurs du gouvernement, notamment en produisant une hausse des impôts.

La réforme proposée par le rapport Fowler en 1985 était finalement beaucoup plus modeste. Il s'agissait de coordonner en partie les trois plus importantes prestations sous condition de ressources : les SB, le FIS et le HB. Les SB ont été rationalisés et renommés. Ils sont devenus l'*Income Support* (IS), et les « paiements supplémentaires » (*single payments*) qui leur étaient souvent liés ont été remplacés par un Fonds social (*Social Funds*). Avec ce fonds, l'éligibilité aux aides était en fait réduite et elles ont été remplacées par des prêts. Les sommes annuelles disponibles étaient par ailleurs limitées : lorsque le Fonds avait été octroyé, aucun supplément pour l'année n'était attribué³⁶⁶. Le FIS a pour sa part été rebaptisé *Family Credit* (FC). L'aide a été améliorée grâce à une augmentation des sommes attribuées et à un élargissement de l'éligibilité. Le Livre vert proposait aussi de verser l'aide par le biais des salaires. Comme nous l'avons précédemment exposé, le HB a finalement été largement réduit, et ce surtout grâce à une diminution du seuil de ressources nécessaire pour bénéficier de l'aide. Cette réduction était compensée par l'élargissement du FC, ce qui devait permettre d'économiser dans le budget consacré aux prestations sous condition de ressources³⁶⁷.

Malgré les oppositions émises par le *lobbying* anti-pauvreté, notamment en ce qui concernait la baisse des HB et le paiement du FC par le biais des salaires, les réformes ont finalement été adoptées en juillet 1986, à l'exception du FC qui allait être versé aux bénéficiaires

³⁶⁵ UNITED KINGDOM. DHSS. *Reform of Social Security*. London: HMSO, 1985.

³⁶⁶ Howard GLENNERSTER, *op. cit.*, p. 186.

³⁶⁷ Paul PIERSON. *Dismantling the Welfare State?*, pp. 112-113.

sans recourir aux fiches de paie. Malgré des difficultés à octroyer les aides de façon à ce que les familles les plus pauvres soient les principales bénéficiaires tout en les incitant à reprendre un travail, le gouvernement avait réussi avec cette réforme à limiter les dépenses consacrées aux principales prestations sous condition de ressources.

Ces limitations demeuraient cependant limitées. Au final, les dépenses pour ces programmes ont été réduites d'environ 6 %, ce qui représentait à peine une baisse de 2 % du total des dépenses de la protection sociale pour 1987-1988. Les réformes du gouvernement Thatcher, comme nous l'avons vu, ont surtout porté fruit en ce qui concerne les coupures exercées dans les programmes plus universels. En tous les cas, étant donné la centralisation du pouvoir, il valait mieux pour le gouvernement éviter les réformes trop radicales, car l'électorat et l'opinion l'accuseraient en premier lieu en cas de mécontentement. Les stratégies plus incrémentales et obscures de réforme obtenaient davantage de succès. On remarque finalement que pour cibler la protection sociale vers les plus pauvres, le gouvernement avait intérêt à s'attaquer aux prestations universelles. L'opinion publique acceptait davantage que l'on limite ces dépenses qui bénéficiaient à des individus qui en avaient moins besoin plutôt que l'on tente de limiter l'accès de ceux qui étaient déjà dans le besoin³⁶⁸.

Le gouvernement de John Major (1990-1997) allait poursuivre la direction des réformes des politiques sociales entamées sous l'administration Thatcher, notamment en introduisant des réformes pour contrôler davantage les coûts de la protection sociale en la rendant plus sélective. Sous le mandat de Peter Lilley (1992-1997), le secrétaire d'Etat à la Sécurité sociale, la générosité du HB a par exemple été de nouveau réduite. Le changement le plus important a sans doute été l'introduction du *Jobseekers Allowance* en 1996 (Allocation de demandeurs d'emploi). Cette aide fusionnait l'assurance chômage avec l'IS et réduisait la durée de l'allocation de 12 à six mois. Pour recevoir l'assurance chômage, qui n'était plus considérée comme un droit, les citoyens devaient démontrer qu'ils étaient activement à la recherche d'un emploi. Les prestations avaient par ailleurs des taux relativement similaires que les droits soient acquis grâce aux contributions antérieures ou sous condition de ressources³⁶⁹.

Que se soit pendant le mandat du gouvernement conservateur (1970-1974), du gouvernement travailliste (1974-1979), ou au cours des années Thatcher et Major (1979-1997), l'utilisation des prestations sous condition de ressources allait donc peu à peu prospérer et faire consensus entre travaillistes et conservateurs, comme le montre d'ailleurs leur utilisation importante pendant les années Blair (1997-2007) (*voir infra*). En jouant sur leur polysémie, les différents gouvernements ont ainsi pu les utiliser pour limiter les dépenses de protection sociale en période difficile, mais également pour donner davantage à ceux qui en avaient vraiment

³⁶⁸ *Ibid.*, p. 115.

³⁶⁹ Hugh BOCHEL et al., *op. cit.*, p. 260.

besoin. Il allait aussi s'agir pour les gouvernements en place d'éviter que ne leur revienne la responsabilité totale de réformes qui pouvaient déplaire à une partie de l'électorat, et ce grâce à des mécanismes d'obscurcissement et de compensation.

2. Aux Pays-Bas, un processus de clarification des responsabilités

Aux Pays-Bas, il allait aussi être question pour le gouvernement de tenter de limiter peu à peu les dépenses sociales. Les partenaires sociaux ayant accepté de limiter les augmentations salariales avec les accords de Wassenaar, ces dépenses étaient certes mieux contenues, mais la nécessité de les contrôler davantage allait vite s'imposer. Pour limiter les dépenses, la nécessité de cibler la protection sociale allait donc peu à peu être admise. Dans ce pays, une première réaction a été de tenter de contrôler l'évolution des dépenses en diminuant les périodes d'éligibilité et le montant des aides. Cette réaction a été désignée par l'expression « politique des prix ». Ces efforts ne s'étant cependant pas montrés suffisants, on a aussi instauré des mesures pour réduire le nombre de bénéficiaires, ce que l'on désigne comme une « politique des volumes »³⁷⁰. Pour développer ces politiques, l'Etat allait toutefois devoir peu à peu prendre davantage de pouvoir dans la gestion de la Sécurité sociale.

a) Une prise de pouvoir de l'Etat dans la gestion de la Sécurité sociale

Face aux difficultés économiques rencontrées, l'Etat a donc tenté de contrôler davantage l'évolution des politiques sociales, notamment en les rendant plus sélectives et « actives ». Pour cela, il allait tout d'abord devoir procéder à une clarification importante des responsabilités entre les différents acteurs de la protection sociale, dans un mécanisme de division des pouvoirs justifié par une mise en question des compétences des partenaires à gérer certaines aides.

La place des partenaires sociaux dans la gestion de la protection a par exemple été questionnée suite aux résultats d'un rapport publié en 1992 par le Bureau public d'audit (*Public Audit Office*) sur le fonctionnement de la protection sociale aux Pays-Bas³⁷¹. Ce rapport a été suivi d'une enquête parlementaire sur le fonctionnement de l'organisation de la Sécurité sociale aux Pays-Bas. Quand le rapport très médiatique du Comité Buurmeijer, du nom de son président, Flip Buurmeijer, fut publié en 1993, il confirmait ce que plusieurs savaient déjà : les partenaires sociaux avaient entre autres très mal géré et utilisé certaines aides. Le portrait des actions des partenaires dans le champ était en fait dévastateur. Le Comité concluait que la mise en œuvre de

³⁷⁰ Wim van OORSCHOT. *The Reconstruction of the Dutch Social Security System 1980 – 2000*. Centre for Comparative Welfare Studies (CCWS), p. 5.

³⁷¹ Parlementaire enquête Uitvoeringsorganen sociale verzekeringen, *Rapport enquêtecommissie* (samenvatting), 1993.
Marie-Pierre Hamel — *Les politiques d'accès aux droits sociaux : entre rationalisation budgétaire et lutte contre la pauvreté. Une comparaison France, Pays-Bas, Royaume-Uni* — Thèse IEP Paris, 2009. 166

la législation de la Sécurité sociale devait être supervisée par une agence gouvernementale qui devait être complètement autonome des partenaires sociaux. En résumé, le Comité prônait un important désengagement des partenaires sociaux de la gestion de la Sécurité sociale. Les conclusions de cette Commission allaient être appliquées avec l'arrivée au pouvoir, en 1994, d'une coalition entre sociaux-démocrates, libéraux et démocrates, et dirigée par Wim Kok (1994-2002)³⁷².

Des réformes qui concernaient directement la représentativité des partenaires sociaux ont donc été adoptées tout au long des années 1990. En 1994, le Cabinet de Wim Kok décidait par exemple d'amender la loi d'organisation de la Sécurité sociale afin de permettre une supervision plus indépendante. En 1995, le Conseil de l'assurance sociale (SVR) a été remplacé par deux nouveaux conseils. Les responsabilités de supervision du Conseil ont été données à un nouveau conseil de supervision, le Collège de la surveillance des assurances sociales (CTSV). Ce nouveau conseil était placé sous la responsabilité de trois membres nommés par le gouvernement et il n'avait pas de liens avec les partenaires sociaux. Le CTSV a la charge de superviser les dépenses de Sécurité sociale. Comme l'expliquent Jelle Visser et Anton Hemerijck : "The establishment of the CTSV must be understood as an attempt to restore the 'primacy of politics' and curtail the 'primacy of industrial self-organization' in the area of social security"³⁷³. Les tâches de coordination du Conseil ont par ailleurs été placées entre les mains d'un Institut temporaire composé de représentants des partenaires sociaux et géré par une personnalité indépendante, Flip Buurmeijer. Cet institut allait avoir un rôle important dans la préparation de la réforme de la loi de la nouvelle organisation de la Sécurité sociale (nOSV) de 1997. L'institut temporaire est alors devenu l'Institut national de l'assurance sociale (LISV), placé sous un contrôle tripartite. Le LISV, qui comptait des membres indépendants, des représentants syndicaux et patronaux, était dirigé par un membre du gouvernement. Il s'agissait bel et bien de donner davantage de pouvoir à l'Etat dans la gestion et la supervision de la Sécurité sociale.

La loi du 21 novembre 2001 relative à l'établissement d'une structure pour l'exécution des missions relatives à la création d'emploi et aux lois sur les assurances sociales (SUWI) est venue modifier la loi de la nouvelle organisation de la Sécurité sociale (nOSV) de 1997. Depuis son entrée en vigueur en janvier 2002, le LISV a été remplacé par l'Institut de gestion des assurances salariales (UWV) qui a encore restreint le rôle des partenaires sociaux dans la gestion des assurances sociales. L'UWV est responsable de l'application des lois sur les assurances sociales pour l'ensemble des salariés et pour l'ensemble des entreprises. Il est placé sous l'autorité du ministère des Affaires sociales. Ce ministère nomme les membres du Conseil d'administration et du Comité consultatif qui le composent. Les partenaires sociaux ne sont plus

³⁷² Jelle VISSER, Anton HEMERIJCK, *op. cit.*, p. 145.

³⁷³ *Ibid.*, p. 149.

représentés dans les instances dirigeantes de l'organisation. Ils sont en revanche représentés dans le Conseil de l'emploi et des revenus (RWI) qui est chargé de conseiller le ministre. Ce Conseil tripartite est composé de cinq représentants de l'Association des municipalités néerlandaises (VNG), de cinq délégués des syndicats de salariés considérés comme représentatifs et de cinq délégués des organisations patronales représentatives³⁷⁴. On remarque par ailleurs que le CSTV a été fusionné en 2002 avec l'Office des municipalités du ministère des Affaires sociales (SZW), pour former l'Inspection du travail et des revenus (IWI).

Les années 1990 ont donc marqué le début d'une période de contrôle plus stricte des dépenses de protection sociale aux Pays-Bas, période caractérisée notamment par le fait que l'Etat allait gagner en importance dans la gestion de la Sécurité sociale. Peu à peu, la gestion des partenaires sociaux allait être décriée, et l'Etat allait s'imposer comme le plus à même de veiller à une gestion efficace des dépenses de protection sociale.

b) La mise en œuvre incrémentale de limitations des dépenses

A côté de cette clarification des responsabilités, diverses politiques ont visé à limiter les dépenses sociales. Il a tout d'abord été question de lentement limiter le montant de certaines aides, puis d'instaurer des politiques d'activation.

Une diminution des prestations

Le nouveau ministre des affaires sociales, Jan de Koning, a instauré en 1983 une série de réformes incrémentales. Il fallait faire des réformes sans grande visibilité pour éviter de créer des conflits avec les partenaires sociaux et aussi pour ne pas trop déplaire aux électeurs. Il semble en effet qu'une grande réforme de la protection sociale n'était pas encore perçue comme une nécessité par la majorité des citoyens. En 1982, le ministre *junior* de Jan de Koning, Louw de Graaf avait par exemple proposé un plan assez radical pour réformer la protection sociale (*La réorganisation du système de protection sociale*), mais le ministre préféra poursuivre une politique « des petits pas » sans annoncer un plan global de réforme.

Les réformes des assurances liées au travail (« assurances des travailleurs ») qui ont eu lieu à cette époque n'ont ainsi pas radicalement changé les institutions de la Sécurité sociale, mais proposé plutôt certains ajustements progressifs. En ce qui concerne les assurances liées au travail, les montants de l'assurance chômage (WW), de l'assurance pour les personnes handicapées (WAO) et de l'assurance en cas de maladie (ZW) ont été simultanément réduits en

³⁷⁴ SENAT. SERVICE DES ETUDES JURIDIQUES. *L'organisation de l'indemnisation et du placement des chômeurs : Pays-Bas*, janvier 2004. Disponible sur : <http://www.senat.fr/lc/lc130/lc1307.html>.

1985 de 80 % du salaire de référence à 70 %. A partir de cette réforme, d'autres mesures ont été prises. La réforme de l'allocation chômage (WW) de 1987 a par exemple resserré les cotisations antérieures nécessaires pour accéder aux aides, de même que la durée d'indemnisation. Les chômeurs à long terme ont alors été poussés vers l'assistance sociale comme dernière forme d'indemnisation du chômage. La réforme de 1995 a pour sa part resserré les conditions antérieures nécessaires pour bénéficier de l'aide. Jusqu'à cette date, il fallait avoir travaillé au moins 26 semaines dans les 52 semaines qui précédaient la demande d'aide. Cette aide liée au salaire était octroyée pour une période de six mois, mais elle pouvait être prolongée si le bénéficiaire avait travaillé au moins trois ans dans les cinq dernières années. Avec la réforme, il fallait avoir travaillé au moins 26 semaines dans les 39 semaines antérieures à la demande (au lieu de 52), et pour bénéficier d'une extension, le nombre d'années de travail requis passait de trois à quatre sur les cinq dernières années. On remarque aussi que la réforme de 1995 a supprimé une aide de dernier recours qui pouvait s'ajouter une fois les aides à court et à long terme épuisées³⁷⁵. De réforme en réforme, environ 50 % des travailleurs, en 1998, ne pouvaient plus ouvrir des droits à l'assurance chômage³⁷⁶. Les taux de remplacement moyen des salaires par l'assurance chômage étaient par ailleurs de 78 % en 1986 et de 73 % en 2002 (alors que ce taux était de 91 % en 1971)³⁷⁷. En 1987, une réforme de la WAO a pour sa part limité la compensation de salaire liée à l'aide. Cette compensation est alors passée de totale à partielle, les bénéficiaires pouvant en revanche réclamer une partie des bénéfices d'assurance chômage, ce qui a tout de même fait diminuer considérablement les ressources de la plupart de ces travailleurs partiellement handicapés.

Pour limiter les dépenses, on remarque par la plupart des prestations « assurantielles universelles » versées par l'Etat (« assurances des gens » ou « assurances populaires ») sont aussi devenues plus sélectives à partir du milieu des années 1980. Cette nécessité de mieux contrôler les dépenses, du moins dans certains secteurs, a été également poussée par une *re-calibration* des aides qui a eu lieu en réaction à l'entrée des femmes sur le marché du travail et aux demandes des mouvements féministes. Des droits égaux à l'obtention des bénéfices ont été créés. Les aides qui étaient jusque-là payées aux chefs de famille ont été versées à part égale (50-50) à l'homme et à la femme responsables du foyer. Les droits des femmes à la pension d'Etat ont également été améliorés, et les veufs ont obtenu les mêmes droits qu'avaient jusque-là les femmes. En faisant augmenter une partie des dépenses par cette *re-calibration*, on se trouvait cependant à devoir amputer sur les aides³⁷⁸.

³⁷⁵ Wim van OORSCHOT. The Dutch Welfare State: Recent Trends and Challenges in Historical Perspective. *European Journal of Social Security*, 2006, vol. 8, n° 3, p. 57.

³⁷⁶ Wim van OORSCHOT. The Reconstruction of the Dutch Social Security System 1980 – 2000, p. 10.

³⁷⁷ Lyle SCRUGGS, *op. cit.*, p. 354.

³⁷⁸ Wim van OORSCHOT. The Reconstruction of the Dutch Social Security System 1980 – 2000, p. 5.

La réforme de l'aide de l'Etat aux veuves et aux orphelins (AWW) a par exemple commencé au milieu des années 1980. En 1996, l'AWW est finalement devenue l'ANW. L'ANW, contrairement à l'AWW, a été ouverte aux veufs. L'ANW est cependant maintenant limitée aux individus qui sont nés avant 1950, ce qui la conduira à disparaître au profit de la pension versée par l'Etat aux personnes âgées, et elle a été mise sous condition de ressources. A partir du milieu des années 1980, les réformes constantes et plus ou moins importantes des allocations familiales (AKW) illustrent également la sélectivité accrue du système. Les réformes de 1986, de 1992 et de 1995 ont ainsi participé à ce que soient substantiellement réduits le nombre de familles éligibles et le montant des aides. En ce qui concerne la pension d'Etat pour les personnes âgées (Loi générale sur l'assurance vieillesse, AOW), on remarque que des améliorations ont été faites dans les années 1980 pour répartir plus équitablement les aides entre les hommes et les femmes. Dans ce cadre, une condition de ressources a été instaurée pour le bénéficiaire en fonction du revenu du conjoint, et pour les couples dans lesquels une personne âgée de moins de 65 ans travaillait encore (30 % du montant de la prestation est alors attribué en fonction des revenus du membre actif du couple). Depuis, peu de changements ont touché cette aide, même s'il est question d'augmenter les impôts des bénéficiaires les plus riches³⁷⁹.

Des politiques d'activation

On remarque d'autre part l'introduction de mesures visant à « activer » davantage le recours à certaines aides. A partir des années 1990, la situation économique des Pays-Bas s'était améliorée, notamment avec une baisse du chômage et une hausse des emplois disponibles, mais on n'observait toutefois pas de diminution du volume de la population inactive, et donc de baisse d'une grande partie des dépenses sociales. Il devenait difficile de sortir du cercle vicieux entre des charges et des taux d'imposition élevés, des salaires réels bas, des coûts de protection sociale croissants et de moins en moins de travailleurs pour payer ces dépenses³⁸⁰.

Pour faire face à ces difficultés, le début des années 1990 allait être marqué par la formation d'un consensus sur la nécessité d'augmenter la participation au marché du travail. On considérait qu'il fallait mettre le plus de citoyens au travail pour faire diminuer les dépenses sociales et les coûts qui pesaient sur le travail face à un marché du travail de plus en plus compétitif. Le WRR est l'une des institutions qui a contribué à la promotion de cette vision,

³⁷⁹ Wim van OORSCHOT. The Dutch Welfare State: From Collective Solidarity Towards Individual Responsibility. Centre for Comparative Welfare Studies (CCWS) Working Papers n° 2006-41, p. 6. Disponible sur : <http://www.socsci.aau.dk/ccws/Workingpapers/2006-41-The-Dutch-Welfare-Wim.pdf>.

³⁸⁰ Jelle VISSER, Anton HEMERIJCK, *op. cit.*, p. 137.

notamment avec un rapport publié à ce sujet en 1990³⁸¹. Ce rapport présentait la faible participation au marché du travail comme le talon d'Achille de l'Etat-providence néerlandais.

Pour illustrer cette volonté de limiter les dépenses par des politiques d'activation, nous avons choisi l'exemple emblématique des réformes des prestations « handicapées ». L'aide aux personnes handicapées (WAO) allait ainsi être largement critiquée dans les années 1990 parce qu'elle participait à ce qu'une large part de la population soit inactive. Cette aide avait été créée en 1967 pour procurer un revenu aux personnes handicapées quelle que soit la source de leur handicap. Dans une forme de changement par *conversion*, elle avait cependant été utilisée à d'autres fins principalement à partir des années 1970 et face aux difficultés économiques. Ce changement existait et était relativement accepté car il répondait aux besoins de plusieurs acteurs. Pour la catégorie des travailleurs déclarés « partiellement handicapés », cette aide était très intéressante par rapport à l'assurance chômage car elle n'impliquait pas de nécessité de recherche d'emplois, parce qu'elle compensait en totalité le salaire et parce que l'aide était versée pour une période illimitée tant que le handicap perdurait, ou jusqu'à l'âge de la retraite. En ce qui concerne les employeurs, l'aide leur permettait de se séparer des travailleurs les moins productifs sans avoir à les congédier, ce qui leur permettait d'avoir de bonnes relations avec les syndicats. Ils pouvaient alors engager une main d'œuvre plus jeune et souvent bon marché, tout en évitant les procédures lourdes et complexes de licenciement. Pour les pouvoirs publics, il s'agissait aussi de laisser les emplois aux travailleurs les plus productifs dans une tentative de restructuration économique. La loi sur les indemnités maladie (ZW) était aussi utilisée à des fins similaires. Les employeurs préféraient payer cette aide pendant un an, les bénéficiaires relevant ensuite de l'aide pour les personnes handicapées, car les coûts engendrés étaient souvent moindres pour les entreprises que si elles gardaient ou licenciaient des travailleurs qui n'étaient plus productifs³⁸².

Face à la croissance relative des années 1990, et malgré certaines limitations du montant des aides, les prestations « handicapées » allaient cependant être largement critiquées. Parce qu'une part très importante de la population potentiellement active pouvait rester inactive grâce à ces aides, et alors que l'on considérait maintenant qu'il était primordial de renforcer la force de travail, elles ont été considérées comme des trappes à inactivité qui augmentaient sensiblement les coûts de la protection sociale et qui bloquaient la croissance. Alors qu'il devenait de plus en plus difficile d'augmenter la productivité dans certains secteurs, les coûts de la protection sociale liés à la population inactive augmentaient, ce qui mettait une pression sur les cotisations salariales et patronales, augmentant les coûts du travail, nuisant à la productivité, et conduisant à des pertes d'emplois qui venaient encore faire augmenter les dépenses sociales. Aux yeux des décideurs, le problème n'était pas que financier. Ces aides sont devenues, notamment grâce aux discours

³⁸¹ WRR. Een Werkend perspectief. *Report to the Government* n° 38. The Hague: SDU, 1990.

³⁸² Jelle VISSER, Anton HEMERIJCK, *op. cit.*, p. 139.

« dramatiques » véhiculés par diverses personnalités, le symbole des difficultés à gouverner les politiques sociales. En référant à l'utilisation de l'aide pour les personnes handicapées, Ruud Lubbers, alors premier ministre, déclara par exemple en 1990 que c'était tout le pays qui était « malade »³⁸³.

Dans ce contexte, on a réformé en 1992, et de façon plus substantielle qu'en 1987, les aides destinées aux personnes handicapées. Cette décision survenait notamment après que les membres du Conseil économique et social (SER) aient critiqué le rôle des partenaires sociaux dans l'administration de la Sécurité sociale. En 1992, on a voté une loi qui a mis en place une forme « bonus malus » pour inciter les employeurs à ne pas favoriser le recours à la prestation (WAO) pour les travailleurs partiellement handicapés (Loi sur la réduction du nombre de demandeurs de prestations invalidité, TAV)³⁸⁴. Il s'agissait d'encourager l'emploi de personnes handicapées et de pénaliser les entreprises où trop de travailleurs « devenaient » partiellement handicapés. Il faut préciser que l'annonce de cette loi avait divisé les sociaux-démocrates et suscité des contestations sociales de grande ampleur dans le pays. Le gouvernement a toutefois tenu bon et la seconde phase d'application de la réforme, en 1993, est venue encore réduire l'intérêt du recours à la WAO au lieu du chômage pour les travailleurs partiellement handicapés (Loi sur la restriction des prestations d'invalidité, TBA). Le degré de handicap était auparavant déterminé en fonction de la capacité de la personne à occuper un emploi correspondant à son emploi précédent et à son éducation. A partir de 1993, la capacité à occuper une plus large catégorie d'emplois, ne correspondant pas nécessairement aux activités antérieures ou à l'éducation, était prise en compte. Tous les bénéficiaires de l'aide âgés de moins de 50 ans étaient soumis à ces évolutions. Des limitations du montant et de la durée de l'aide ont aussi été introduites en fonction de l'âge.

Ces restrictions du « volume » des bénéficiaires et des montants de l'aide (WAO) n'étant pas suffisantes, la réforme de 1998 (PEMBA) a été créée pour tenter de donner davantage de « responsabilité » individuelle aux employeurs en les incitant à prévenir les handicaps partiels de leurs travailleurs et à engager davantage de travailleurs handicapés. Les contributions patronales à l'aide ont alors été modulées en fonction des « risques » de handicaps. Les entreprises où les travailleurs réclamaient davantage la prestation voyaient ainsi la part de leur contribution augmenter. Pour diminuer les coûts, elles pouvaient alors améliorer l'environnement de travail pour tenter de prévenir les handicaps. Les employeurs avaient aussi la possibilité de se retirer du

³⁸³ *Ibid.*, p. 117.

³⁸⁴ Romke van DER VEEN, Willem TROMMEL. Managed Liberalization of the Dutch Welfare State: A Review and Analysis of the Reforms of the Dutch Social Security System, 1985-1998. *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, July 1999, vol. 12, n° 3, p. 301.

système collectif d'assurances et d'assumer eux-mêmes, dans une forme de privatisation, la responsabilité des « prestations » d'invalidité de leurs employés³⁸⁵.

En 2002, une nouvelle réforme est venue limiter davantage l'accès à la prestation (*Wet Verbetering Poortwachter*). En résumé, pour avoir accès à l'aide (WAO), les travailleurs qui avaient des problèmes de santé devaient prouver, à l'aide de leur employeur, que pendant la période de recours à l'assurance pour les personnes malades (ZW) qui précédait l'accès à l'aide, des mesures avaient été prises pour tenter de limiter l'accès à la prestation pour les personnes handicapées (WAO). A cette restriction supplémentaire s'ajoutait la réforme de 2006. La prestation WAO a alors été remplacée par la WIA (Loi sur le travail et les revenus en fonction de la capacité de travailler). Cette « nouvelle » aide insistait sur les capacités de travail des bénéficiaires. Avec cette réforme, les travailleurs qui avaient une invalidité dont le taux est de moins de 35 % n'avaient plus accès à l'aide (WIA). Avec le Règlement sur le revenu des personnes en incapacité totale de travailler (IVA), les travailleurs qui avaient un taux d'invalidité d'au moins 80 % ont par ailleurs été les seuls à pouvoir bénéficier d'une aide dont le montant soit lié à leur salaire antérieur. Avec le Règlement sur la reprise du travail des personnes en incapacité partielle (WGA), les personnes se situant entre les deux taux recevaient une aide minimale assortie de conditions de recherche d'emploi. On remarque finalement que la réforme de 2006 est venue abolir l'AAW, une assurance nationale en cas de handicap pour les travailleurs indépendants. Ces derniers doivent maintenant avoir recours aux assurances privées³⁸⁶.

La loi sur les indemnités maladie (ZW) a pour sa part été réformée à partir de 1994 (Loi sur la réduction des indemnités maladie, TZ). Cette aide pour les travailleurs était versée pour un an, les bénéficiaires pouvant ensuite avoir recours à la WAO. Elle était financée principalement par les cotisations patronales. Peu à peu à partir de 1994, il a été décidé que les employeurs devaient payer seuls les compensations en cas de maladie, soit entre 70 % et 100 % du salaire à remplacer la première année, ce qui revenait à privatiser la majeure partie du bénéfice. La plupart des entreprises ont en effet maintenant recours à des compagnies d'assurances privées pour assurer leurs employés. La durée de l'aide a aussi été allongée à deux ans, de façon à limiter le recours à la WAO/WIA. L'aide existe toujours, mais seulement pour les femmes enceintes, les travailleurs partiellement handicapés, les gens qui bénéficient de contrats temporaires et les apprentis. Les entreprises doivent également depuis cette date mettre en place des politiques de prévention et de contrôle de l'absentéisme lié à la maladie. Les compagnies où l'on dénombre un taux d'absentéisme plus important doivent contribuer davantage aux assurances collectives. En 1994, 175 000 prestations avaient été payées, comparativement à 345 000 en 1993³⁸⁷.

³⁸⁵ Wim van OORSCHOT. *The Reconstruction of the Dutch Social Security System 1980 – 2000*, pp. 10-11.

³⁸⁶ Wim van OORSCHOT. *The Dutch Welfare State : Recent Trends*, p. 68.

³⁸⁷ Wim van OORSCHOT. *The Reconstruction of the Dutch Social Security System 1980 – 2000*, p. 12.

Face aux difficultés économiques rencontrées aux Pays-Bas, l'Etat allait donc tenter de contrôler davantage l'évolution des politiques sociales, notamment en les rendant plus sélectives. De façon incrémentale, une plus grande sélectivité de la plupart des aides distribuées dans le pays allait être mise en place, avec des réductions des montants et de la durée des aides (politique des « prix »), mais également avec une augmentation des conditions pour pouvoir en bénéficier, comme un resserrement de l'éligibilité en fonction des contributions antérieures ou un durcissement des critères de handicaps (politique des « volumes »). Pour instaurer une partie des réformes, l'Etat allait entre autres procéder à une clarification importante des responsabilités entre les différents acteurs de la protection sociale, justifiée par une mise en question des compétences des partenaires à gérer certaines aides. L'Etat était maintenant en charge des aides restreintes qui concernaient souvent ceux qui en avaient vraiment besoin, et il gagnait en importance dans la gestion des assurances sociales, alors que les autres acteurs étaient responsabilisés face à certaines dépenses de protection sociale. Selon Jelle Visser et Anton Hemerijck, ces évolutions ont eu lieu sous la forme d'un processus d'apprentissage³⁸⁸. Comme nous l'avons mentionné, il n'existait pas de plan préétabli face aux difficultés rencontrées par le système de protection sociale. Peu à peu, dans un processus d'essais et d'erreurs, la protection sociale, davantage contrôlée par le gouvernement, est devenue plus sélective.

3. En France, mieux séparer les responsabilités entre assurance et assistance

En France, l'échec des politiques entreprises dans les années 1980 pour mieux contrôler les dépenses, de même que la signature du traité de Maastricht en 1992 et la récession économique que le pays a connue, ont fait évoluer une stratégie dominante d'augmentation des cotisations sociales. Avec l'entrée en vigueur du Traité, le déficit de la sécu faisait partie du budget de l'Etat, le déficit public devant être maintenu sous la barre des 3,7 % du PIB et la dette publique sous la barre des 60 % du PIB³⁸⁹. Les idées monétaristes prenaient alors de plus en plus de place. Comme l'explique par exemple Douglas J. Besharov, les simulations macro-économiques qui avaient été faites par des chercheurs de l'OCDE pour la période 1993-2000 indiquaient par exemple qu'il était plus pénalisant d'augmenter les prélèvements publics que de réduire les dépenses pour équilibrer les budgets nationaux, compte tenu des effets sur la croissance, le niveau des prix et l'emploi : l'augmentation des prélèvements tendait à accroître l'inflation, ce qui avait des effets négatifs sur la richesse réelle, la demande privée et le poids de la dette publique³⁹⁰. Dans ce contexte, la nécessité de limiter les dépenses allait peu à peu s'imposer.

³⁸⁸ Jelle VISSER, Anton HEMERIJCK, *op. cit.*, p. 151.

³⁸⁹ Bruno PALIER. *Gouverner la sécurité sociale*, p. 214.

³⁹⁰ Douglas J. BESHAROV, en collaboration avec Jennifer EHRLE, Karen N. GARDINER, *op. cit.*, p. 8.

a) Un ciblage plus important des aides

Des mesures de redressement des comptes ont ainsi été proposées par le gouvernement d'Edouard Balladur (1993-1995) en 1993. On utilisait les recettes habituelles entre autres en augmentant les taxes et les cotisations, mais on remarque aussi l'adoption de mesures qui visaient à réduire les aides et à clarifier les responsabilités entre assurance et assistance. Une réforme des retraites qui impliquait des coupures importantes a par exemple été adoptée. Il s'agissait entre autres de réduire les prestations du régime général des employés du secteur privé de l'industrie et du commerce. Le lien entre prestations et cotisation a aussi été resserré, et un Fonds de solidarité vieillesse financé par la Contribution Sociale Généralisée (CSG) (*voir infra*) a été créé pour financer les prestations des individus qui n'avaient pas ou pas assez contribué³⁹¹. En plus de réduire les aides, on séparait donc mieux entre assurance et assistance dans le domaine des pensions.

En 1995, le plan Juppé visait aussi à réduire les dépenses entre autres en proposant d'étendre la réforme des retraites du gouvernement Balladur aux employés du secteur public. Ce plan n'a cependant jamais été adopté en raison de grandes protestations sociales qui ont eu lieu tout au long du mois de décembre 1995, et qui visaient particulièrement les parties du plan affectant les régimes particuliers de retraites publiques. En 1996, Alain Juppé décida par ailleurs de geler la revalorisation des prestations familiales³⁹². Il annonça également une non-revalorisation de certains plafonds de ressources et la mise sous condition de ressources de l'allocation pour jeune enfant³⁹³.

Fait important pour le contrôle que peut exercer le gouvernement sur les dépenses de Sécurité sociale, depuis 1996 comme le prévoyait le plan Juppé, les plans de financement de la Sécurité sociale ont été institutionnalisés par l'instauration du vote annuel d'une loi de financement de la Sécurité sociale par le Parlement. Les plans de financement de la Sécurité sociale sont donc depuis adoptés annuellement après débats parlementaires. Selon Bruno Palier, ces plans permettent entre autres d'éviter au gouvernement d'avoir à mettre en scène des plans d'urgence pour justifier de son intervention. Le gouvernement peut ainsi procéder à l'exercice à échéance régulière et il évite en partie les réactions syndicales dans la mesure où les décisions sont prises et légitimées par le Parlement³⁹⁴.

Autre exemple de la volonté de réduire les dépenses, on remarque que le gouvernement de Lionel Jospin, en 1997, a voulu mettre sous condition de ressources toutes les allocations

³⁹¹ Bruno PALIER. *Gouverner la sécurité sociale*, pp. 233-234.

³⁹² Bruno PALIER. *Gouverner la sécurité sociale*, p. 273.

³⁹³ Marie-Thérèse JOIN-LAMBERT et al., *op. cit.*, p. 552.

³⁹⁴ Bruno PALIER. *Gouverner la sécurité sociale*, p. 196.

familiales, mais qu'il est revenu sur cette décision en 1999 suite aux protestations du mouvement familial. Il a cependant réformé les déductions fiscales accordées par enfants, rendant ainsi le système plus sélectif, et dans une forme de mécanisme d'obscurcissement. De nouvelles prestations ont par la suite été créées, sans doute pour répondre aux besoins des familles, alors que l'on s'inquiétait pour le renouvellement des générations. Ces aides pesaient certes sur les dépenses, mais elles étaient toutes sous condition de ressources. Citons la création d'un congé de présence parentale et d'une allocation de présence parentale, ou le versement d'une majoration sous condition de ressources pour le paiement des charges sociales d'une assistante maternelle³⁹⁵. Selon les termes de Marie-Thérèse Join-Lambert, il est possible de résumer ainsi les débats sur la sélectivité des prestations familiales :

« la mise sous condition de ressources est en effet un moyen privilégié de lutte contre la pauvreté, dans une période où les contraintes économiques pesant sur les politiques sociales sont fortes. Le débat « universalité/sélectivité » des prestations reprend de l'ampleur. Les associations familiales et les courants familialistes défendent l'idée que les allocations familiales ont pour vocation de compenser la charge supplémentaire que représente pour les familles l'arrivée d'un nouvel enfant, et de réduire l'écart de revenu ainsi créé entre ceux qui ont des enfants et les autres, quel que soit le niveau de revenu. De l'autre côté, les partisans de la généralisation de condition de ressources font valoir qu'il est choquant de verser des revenus supplémentaires issus de la solidarité collective à des familles ayant déjà des revenus élevés, et qu'une économie significative pourrait être réalisée et redistribuée en direction des plus défavorisés par la généralisation des plafonds de ressources »³⁹⁶.

D'autres faisaient aussi valoir que les prestations sous condition de ressources risquaient de ne pas être soutenues par les classes moyennes et aisées si elles n'en bénéficiaient plus. Cette volonté de mettre sous condition de ressources les allocations familiales par un gouvernement de gauche est en tous les cas significative de la nouvelle logique monétariste qui s'imposait au-delà du clivage politique général gauche-droite. Il apparaissait plus acceptable de cibler vers les plus démunis lorsqu'il devenait quasi évident que les dépenses devaient être rationnées.

³⁹⁵ Comme nous le verrons, l'organisme en charge de la gestion de ces prestations familiales, la CNAF, a hérité au fil des ans de la gestion de la plupart des aides non contributives créées. A côté de la gestion des aides purement familiales, cet organisme deviendra donc peu à peu central dans la gestion des aides destinées aux plus pauvres, dans la lutte contre l'exclusion. Au cours des années 1980, mais aussi des années 1990, la sélectivité des prestations familiales a ainsi augmenté : « En 1981, 37,9 % des prestations familiales étaient sous condition de ressources, elles étaient 41,5 % en 1991, 44,4 % en 1995 et 45,3 % en 1997 ». La CNAF, en reprenant toutes les prestations versées par la Caisse y compris le RMI, estimait aux alentours de 1996 à 60 % la place des prestations sous condition par rapport à 12 % aux alentours de 1970. Cette évolution des prestations sous condition de ressources concerne surtout les prestations logement et les minima sociaux (Allocation de Parent Isolé, API, AAH), et moins les prestations strictement familiales (allocation de salaire unique, de frais de garde et leur majoration) pour lesquelles la proportion des aides sous condition de ressources est restée pratiquement la même de 1975 à 1995. Bruno PALIER. *Gouverner la sécurité sociale*, p. 273.

³⁹⁶ Marie-Thérèse JOIN-LAMBERT et al., *op. cit.*, p. 554.

b) L'exemple des politiques d'indemnisation du chômage

Pour illustrer cette politique de réduction des dépenses qui se mettait progressivement en place, spécialement à partir des années 1990, nous avons choisi de détailler l'exemple des politiques d'indemnisation des chômeurs. Les réformes de l'assurance chômage de 1982, de 1984 et de 1992 allaient en particulier accroître le volume des chômeurs non indemnisés, et conduire à une détérioration des conditions de vie des chômeurs. Ces réformes, qui avaient pour but de limiter les dépenses, participaient à l'instauration de la logique précédemment décrite de séparation entre assurance et solidarité. Il ne s'agissait pas encore d'instaurer de nouvelles aides dirigées vers les plus pauvres et reposant sur un financement, une gestion et des objectifs complètement différents de la logique assurantielle, mais il y avait une amorce de changement.

A partir des années 1970, et bien que le système d'assurance chômage ait été initialement conçu en dehors de l'Etat, l'accumulation des difficultés financières du régime et la progression du chômage de masse ont fait qu'il était de plus en plus difficile pour l'Etat de se désintéresser du système de prise en charge financière des demandeurs d'emplois³⁹⁷. En moyenne annuelle, le nombre de demandeurs d'emplois est passé de 400 000 en 1973 à 500 000 en 1974, pour atteindre 840 000 en 1975³⁹⁸.

On a adopté au départ principalement des politiques keynésiennes de relance de la demande qui garantissaient des taux de remplacement élevés des revenus des chômeurs. C'est ce que mettait en place le plan Chirac en 1974 avec la création de l'Allocation Supplémentaire d'Attente (ASA) pour maintenir, à un niveau élevé, les revenus des salariés licenciés pour motif économique qui ne se reclassaient pas rapidement. En réponse à l'invitation du premier ministre, cette décision avait été prise par les partenaires sociaux, et suite à des négociations entre la CGT, la Confédération Française Démocratique du Travail (CFDT) et le Conseil National du Patronat Français (CNPF). Ainsi, le taux de couverture des chômeurs s'est amélioré de façon continue sur la période, passant de 53,3 % en 1974 à 76,2 % en 1978³⁹⁹. Cette période (1974-1979) était en quelque sorte un aboutissement des évolutions antérieures. Elle se situait dans une perspective d'amélioration des droits sociaux des chômeurs et tentait de protéger les salariés face aux effets de la crise, en prenant en compte les évolutions constatées sur le marché du travail⁴⁰⁰.

Jusqu'en 1982, l'équilibre financier du régime a donc surtout été atteint par l'augmentation des recettes et non par une baisse des aides. A partir de là, la logique a cependant changé : il s'agissait d'augmenter les recettes et de faire diminuer les dépenses. Face aux

³⁹⁷ *Ibid.*, p. 573.

³⁹⁸ Christine DANIEL, Carole TUCHSZIRER. *L'Etat face aux chômeurs : L'indemnisation du chômage de 1884 à nos jours*. Paris : Flammarion, 1999, p. 240.

³⁹⁹ *Ibid.*, p. 249.

⁴⁰⁰ *Ibid.*, p. 252.

difficultés financières et au fait que les partenaires sociaux n'arrivaient alors pas à trouver un accord, l'Etat allait intervenir par décret et décider unilatéralement des mesures d'économie à appliquer ainsi que des hausses de cotisations nécessaires⁴⁰¹.

La loi du 4 novembre 1982 mettait ainsi en place un Fonds de solidarité destiné à recevoir, pour les travailleurs sans emploi, les contributions assises sur la rémunération des agents de l'Etat, des collectivités locales et des établissements publics administratifs. Le décret augmentait par ailleurs les cotisations des employeurs et des salariés du régime. Le décret du 24 novembre changeait aussi, pour économiser, les conditions d'attribution des aides. On différenciait les durées d'indemnisation en fonction des durées préalables d'affiliation au régime, alors que seul l'âge du chômeur et le motif du licenciement différenciaient auparavant les durées d'indemnisation⁴⁰². On introduisait donc une forme de ciblage en fonction de contributions antérieures de même qu'un mode de financement différent au travers de la création du Fonds de solidarité.

Des négociations ont eu lieu en 1983 entre le syndicat et le patronat sur les autres solutions à apporter face aux difficultés que rencontrait le système. Pour les représentants du CNPF, les négociations devaient avant tout être guidées par le principe suivant : il fallait séparer entre la solidarité, financée par l'impôt, gérée par l'Etat et destinée aux chômeurs de longue durée ou n'ayant peu ou pas cotisés, et l'assurance, attribuée en fonction des contributions, pour les salariés ayant perdu un emploi et gérée par les partenaires sociaux. Face à un gouvernement affecté par les difficultés économiques, cette solution proposée par le patronat s'est avérée comme la principale option à laquelle ont finalement adhéré les syndicats pour sauver le système⁴⁰³. Selon les termes de Robert Castel :

« Cette innovation [...] a été décidée sans le moindre débat public et dans le but de préserver l'équilibre de la comptabilité de l'UNEDIC [...]. Se trouve ainsi entérinée une fantastique dégradation dans la notion de solidarité, qui signifiait sous la III^{ème} République l'appartenance de chacun au tout social, et qui devient une allocation minimale de ressources octroyées à ceux qui ne « contribuent » plus par leur activité au fonctionnement de la société »⁴⁰⁴.

La convention du 24 février 1984 mettait en œuvre cette séparation. Les syndicats (CFDT, CFTC, Confédération Générale des Cadres (CGC), CGT, CGT-FO) n'avaient pas réussi à faire front commun, la CFTC et la CGT s'opposant à la séparation entre les régimes. Au final, la CFTC, la CGC et FO avaient réussi à trouver un compromis avec le patronat (CNPF et

⁴⁰¹ Marie-Thérèse JOIN-LAMBERT et al., *op. cit.*, p. 573.

⁴⁰² Christine DANIEL, Carole TUCHSZIRER, *op. cit.*, p. 280.

⁴⁰³ On remarque que les syndicats avaient refusé cette option (CFDT/CGT), mais que l'absence de position commune de tous les syndicats, de même que la conscience des difficultés financières, ont fait accepter cette politique. *Ibid.*, pp. 281-282.

⁴⁰⁴ Robert CASTEL, *op. cit.*, p. 737.

Confédération Générale des Petites et Moyennes Entreprises, CFPME). A partir de là, il y avait deux aides principales dans le régime d'assurance, soit l'allocation de base proportionnelle au salaire et aux contributions, et l'allocation de fin de droits, également limitée. De l'autre côté, les ordonnances du 16 février 1984 (précisées par décret ultérieur) définissaient le régime de solidarité. Il comportait une allocation pour les primo demandeurs (Allocation d'Insertion, AI) et avec une Allocation de solidarité, sous condition de ressources et conditionnée par une durée minimale d'activité antérieure, pour les chômeurs de longue durée à l'issue de la durée maximale d'indemnisation par le régime d'assurance (ASS). Ces aides étaient financées par l'Etat. Ces changements, acceptés par les partenaires sociaux, impliquaient une baisse très importante de l'indemnisation pour certaines catégories de chômeurs, spécialement pour ceux qui avaient de courtes périodes d'indemnisation et pour les chômeurs de longue durée. Il devenait évident que l'UNEDIC ne visait plus à protéger en priorité les salariés les plus exposés au risque de chômage. Suite à la réforme de 1984, cette doctrine de l'assurance a été utilisée pour justifier de nouveaux rétrécissements du champ d'application du régime paritaire⁴⁰⁵. Entre 1984 et 1992, l'UNEDIC négociait ainsi plusieurs modifications du régime pour faire augmenter les ressources (hausse de cotisations) et pour faire diminuer les dépenses (baisse des prestations).

Cette différenciation croissante des droits, entamée en 1982, allait encore s'accroître en 1992 à l'occasion de la mise en place de l'Allocation Unique Dégressive (AUD). Face au ralentissement de la croissance et à la reprise de l'augmentation du chômage (après une accalmie avec des comptes positifs pour le régime d'assurance chômage entre 1988 et 1990), le patronat a pris l'initiative de la réforme (signée le 18 juillet 1992). L'allocation de base et l'allocation de fin de droits ont alors été groupées en une allocation unique affectée d'un coefficient de dégressivité au cours du temps. En plus de cette dégressivité qui était une forme de ciblage, il fallait aussi avoir contribué plus longtemps pour bénéficier de l'AUD et les conditions préalables d'affiliation avaient été durcies⁴⁰⁶.

Selon Bruno Palier, le niveau des prestations contributives, gérées par les partenaires sociaux, augmentait plus vite au cours des années 1990 que celui des prestations sous condition de ressources dont le niveau était décidé directement par l'Etat. Un nombre croissant de chômeurs se trouvaient donc de moins en moins bien indemnisés⁴⁰⁷. En plus de certaines restrictions dans le régime général, l'ASS et l'AI n'ont en effet été revalorisées que de façon très irrégulière suite à leur création en 1984, et dans un mécanisme « d'érosion ». L'AI a connu de très rares revalorisations, et le champ d'application de ces deux aides a eu tendance à se restreindre. La loi des finances de 1992 a par exemple supprimé le bénéfice de l'AI pour les

⁴⁰⁵ Christine DANIEL, Carole TUCHSZIRER, *op. cit.*, pp. 296-297.

⁴⁰⁶ *Ibid.*, pp. 302-303.

⁴⁰⁷ Bruno PALIER, *Gouverner la sécurité sociale*, p. 225.

jeunes se présentant pour la première fois sur le marché du travail ou pour les femmes seules sans référence et avec des enfants à charge. En ce qui concerne l'ASS, depuis 1997, son plafond de ressources a été abaissé et les critères d'activité préalables ont été augmentés⁴⁰⁸. Malgré ces changements, et en partie en lien avec les restrictions dans le régime général, on est passé de 34 800 bénéficiaires de l'ASS en 1992 à 467 000 en 1995 (les restrictions à l'AI ont permis de ne pas faire augmenter le nombre de bénéficiaires)⁴⁰⁹.

Avec ces réformes, le nombre de chômeurs ne percevant aucune indemnisation a augmenté. La part des chômeurs indemnisés par l'assurance chômage est par exemple passée de 76 % en 1978 à environ 40 % en 1995 (53 % si on inclut les dispositifs de solidarité de l'indemnisation du chômage). En 1997, 53,5 % des chômeurs sur le total des chômeurs étaient indemnisés par le régime d'assurance ou le régime de solidarité (ASS, AI) par rapport à 60,2 % en 1987 (le reste n'étant pas indemnisé)⁴¹⁰. Le taux moyen de remplacement des revenus par l'assurance chômage était par ailleurs de 74 % en 1986, et de 70 % en 2002⁴¹¹. Comme nous le verrons, le RMI, conçu comme un dispositif de prise en charge provisoire des plus démunis, est peu à peu devenu, dans une forme de mécanisme de conversion partielle, une troisième forme d'indemnisation des chômeurs à côté du régime d'assurance et du régime de solidarité⁴¹².

La reprise de la croissance qu'a connue le pays en 2000 peut expliquer en partie la réforme du Plan d'Aide au Retour à l'Emploi (PARE) qui instituait une nouvelle allocation non dégressive, l'Allocation d'Aide au Retour à l'Emploi (ARE)⁴¹³. Cette aide, qui venait remplacer l'AUD, n'était pas affectée par un coefficient de dégressivité, mais la durée et le montant de l'aide étaient liés aux cotisations antérieures⁴¹⁴. Elle améliorait de façon modeste l'indemnisation. Le PARE, non obligatoire, était accessible à toutes les personnes qui recherchaient un emploi (et pas seulement aux bénéficiaires de l'assurance chômage) et il est un bon exemple de l'introduction d'une logique d'activation des aides.

En raison des dégradations sur le marché du travail, les partenaires sociaux, en décembre 2002, ont cependant dû réduire à nouveau les indemnisations. Ils ont pour se faire surtout diminué la durée de l'indemnisation⁴¹⁵. On remarque par exemple que le gouvernement a limité la durée de la perception de l'ASS. Les discussions actuelles semblent vouloir prolonger cette logique de limitation de l'indemnisation. Les bénéficiaires de l'assurance chômage qui refusent

⁴⁰⁸ Christine DANIEL, Carole TUCHSZIRER, *op. cit.*, p. 325.

⁴⁰⁹ Bruno PALIER. *Gouverner la sécurité sociale*, p. 225

⁴¹⁰ Christine DANIEL, Carole TUCHSZIRER, *op. cit.*, p. 326.

⁴¹¹ Lyle SCRUGGS, *op. cit.*, p. 354.

⁴¹² Christine DANIEL, Carole TUCHSZIRER, *op. cit.*, p. 318.

⁴¹³ Jean-Claude BARBIER, Bruno THERET, *op. cit.*, p. 91.

⁴¹⁴ Bruno PALIER. *Gouverner la sécurité sociale*, p. 226.

⁴¹⁵ Jean-Claude BARBIER, Bruno THERET, *op. cit.*, p. 92.

des offres d'emplois jugées raisonnables pourraient par exemple voir leurs aides diminuées puis retirées⁴¹⁶.

Face à l'échec des recettes traditionnelles qui consistaient principalement à augmenter les cotisations pour faire face aux difficultés financières de la Sécurité sociale, et dans un contexte où la nécessité de limiter les dépenses était peu à peu admise, le gouvernement a donc introduit des stratégies pour limiter les dépenses. Comme le montre l'exemple de l'assurance chômage, les prestations ont été davantage liées aux contributions antérieures, ce qui a eu pour effet d'exclure des assurances une partie de plus en plus importante des citoyens. A côté de ces restrictions, la clarification des responsabilités entre l'Etat et les partenaires sociaux, dans un mécanisme de division des pouvoirs, a permis la prise en charge, par la solidarité nationale et à l'aide de prestations sous condition de ressources, de ces exclus du système assurantiel. Un nombre croissant de chômeurs qui étaient auparavant indemnisés à des niveaux significatifs par le régime assurantiel se trouvaient alors sans protection, ou assurés par des aides sous condition de ressources qui équivalaient à une protection beaucoup moins importante.

∴

Dans les pays étudiés, notamment face à l'échec de politiques keynésiennes dans un contexte où les difficultés économiques devenaient de plus en plus importantes, des politiques de ciblage de la protection sociale ont donc été adoptées. Ces réformes ont été mises en place principalement de façon incrémentale afin de limiter leur impact électoral. Alors que la majorité des acteurs sociaux et politiques reconnaissaient maintenant la nécessité de mieux contrôler les dépenses, il s'agissait pour certains d'insister sur ce côté économique, alors que l'on pouvait aussi présenter les changements comme une façon d'aider en priorité et davantage les plus pauvres. Au Royaume-Uni, alors que le pouvoir de l'Etat était centralisé et qu'il devait peu composer avec les partenaires sociaux, la stratégie de réforme a été incrémentale, caractérisée par des mécanismes d'obscurcissement et de compensation, et de façon à ce que la responsabilité de réformes plutôt impopulaires auprès de l'électorat ne revienne pas trop brutalement à l'Etat. Aux Pays-Bas et en France, des stratégies incrémentales de réforme ont aussi été adoptées grâce à une lente clarification des responsabilités qui relevaient de l'Etat et des partenaires sociaux, et dans un mécanisme de division des responsabilités.

⁴¹⁶ Voir : Projet de loi relatif aux droits et aux devoirs des demandeurs d'emploi, n° 390, déposé le 11 juin 2008. Disponible sur : http://www.assemblee-nationale.fr/13/dossiers/droits_dev_chomeurs.asp.

IV. La lutte contre la pauvreté au centre des préoccupations d'une nouvelle logique sélective de protection sociale

Dans un contexte de crise des Etats-providence, les assurances sociales ont donc été ciblées, et les prestations sous condition de ressources, gérées par l'Etat et financées par les impôts, ont petit à petit gagné en importance. Au Royaume-Uni, l'Etat allait gérer des politiques de plus en plus ciblées vers les plus démunis. Aux Pays-Bas et en France, les gouvernements en place allaient pour leur part se retrouver à être des acteurs centraux des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, ou de solidarité, plus libres de développer des politiques ciblées pour venir en aide à ces populations. Il s'agit dans cette section d'étudier plus en détail le rôle et l'action des gouvernements dans le champ des politiques de lutte contre la pauvreté qui est au cœur du processus de ciblage. Comme nous le verrons, c'est dans ce secteur d'action qu'allait principalement se construire le référentiel de l'accès aux droits sociaux.

1. Au Royaume-Uni, une utilisation plus généreuse et répandue des prestations sous condition de ressources

Au Royaume-Uni, le Parti travailliste était traditionnellement en faveur d'une redistribution extensive et progressive, et proclamait, comme nous l'avons vu, que cette redistribution devait idéalement se faire sans l'utilisation des prestations sous condition de ressources. Le Nouveau Parti travailliste (*New Labour*) qui a pris le pouvoir en 1997 avait des vues différentes quant à la redistribution et à l'utilisation de ces prestations. Au cours des mandats travaillistes, ces prestations allaient, comme nous allons le voir, gagner en importance dans le système de protection sociale anglais. En adhérant aux idées monétaristes et entre autres à l'idée que les coûts de la protection sociale devaient être contrôlés, les travaillistes au pouvoir allaient considérer ces aides comme une façon de combiner contrôle des dépenses et générosité de la protection sociale pour certains publics. Il s'agissait principalement de resserrer certaines aides pour remettre au travail les populations qui le pouvaient, et d'augmenter par ailleurs les aides aux plus démunis. Ce faisant, les politiques ciblées de lutte contre la pauvreté devenaient de plus en plus centrales dans le système de protection sociale du Royaume-Uni, et devaient être au cœur de l'action sociale de l'Etat.

a) L'affirmation d'une utilisation généreuse des prestations sous condition de ressources

Il est tout d'abord possible de remarquer l'influence de travaux de recherche marquant une forme de redécouverte de la pauvreté pour expliquer quelques-unes des orientations du

gouvernement travailliste qui a pris le pouvoir en 1997. Pendant les années Thatcher, des recherches sur la pauvreté avaient certes été réalisées, mais ces dernières avaient eu très peu d'influence sur les politiques adoptées. On considérait alors que la croissance économique devait améliorer le bien-être de tous. Dans les années 1990, de nouvelles analyses de la pauvreté allaient voir le jour et avoir une influence importante sur les politiques adoptées par le gouvernement de Tony Blair à partir de 1997. La plupart des analyses proposées, et principalement par le CPAG, ont alors montré une forte hausse de la pauvreté dans le pays à partir de 1979⁴¹⁷. En utilisant les données produites par le ministère de la Santé et de la Sécurité sociale (*Department of Health and Social Security*, DHSS), le CPAG démontrait entre autres que le taux de pauvreté, basé sur le revenu des ménages, était passé de 9 % en 1979 à 25 % en 1992⁴¹⁸. En 1995, la Fondation Joseph Rowntree publiait également les résultats d'une importante étude sur la pauvreté dans le pays⁴¹⁹. On y apprenait que le revenu moyen (après déduction des frais de logement) de la population totale avait augmenté de 33 % en moyenne entre 1979 et 1991-1992, alors que le revenu des 10 % des plus pauvres avait diminué dans une échelle de 9 % à 17 %. La croissance n'avait donc pas bénéficié à « tous ». Cette étude insistait aussi sur les niveaux importants de pauvreté dans les familles avec des enfants, avançant qu'environ 35 % des enfants du Royaume-Uni vivaient dans des familles pauvres⁴²⁰. Ces travaux, et plusieurs autres⁴²⁰, allaient influencer sur les politiques adoptées par les travaillistes à partir de 1997. Comme nous le verrons, tout en construisant une protection sociale basée de plus en plus sur les prestations sous condition de ressources dirigées vers les plus pauvres, il fallait octroyer des aides plus généreuses pour ces populations, et spécialement pour des groupes vulnérables comme les familles avec enfants et les retraités.

Etant donnée l'histoire des prestations sous condition de ressources dans le pays, et malgré le fait que les travaillistes avaient, dès les années 1970, accepté en partie l'utilisation de ces aides, la vision du Parti quant à la large utilisation des prestations sous condition de ressources n'allait au départ pas de soi. Certains travaillistes dont Frank Field, ministre des réformes de la protection sociale de 1997 à 1998 (*Welfare Reform Minister*)⁴²¹, considéraient que les difficultés d'accès souvent liées à ces aides, que la stigmatisation qui leur était toujours

⁴¹⁷ Voir entre autres :

Alison GARNHAM, EMMA KNIGHTS. *Putting the Treasury First: The Truth about Child Support*. London: Child Poverty Action Group, 1994.

Sue MIDDLETON, Karl ASHWORTH, Robert WALKER. *Family Fortunes: Pressures on Parents and Children in the 1990s*. London: CPAG, 1994. / Carey OPPENHEIM. *The Welfare State: Putting the Record Straight*. London: CPAG, 1994. / Alan WALKER, Carol WALKER. *The Growing Divide: A Social Audit 1979-1987*. London: CPAG, 1987.

⁴¹⁸ Carey OPPENHEIM, Lisa HARKER. *Poverty: The Facts*. 3nded. London: CPAG, 1996.

⁴¹⁹ JOSEPH ROWNTREE FOUNDATION. *Inquiry into Income and Wealth (Volume 1 and 2)*. York: Joseph Rowntree Foundation, 1994.

⁴²⁰ Richard SILBURN. United Kingdom In DIXON, John, MACAROV, David ed. *Poverty: A Persistent Global Reality*. London: Routledge, 1998, pp. 213-214.

⁴²¹ On remarque que Frank Field avait été directeur du CPAG de 1969 à 1979.

associée et que le risque de créer des trappes à pauvreté plaident contre leur utilisation plus importante. Malgré ces opinions, une stratégie plutôt en faveur de l'utilisation des prestations sous condition de ressources allait cependant peu à peu voir le jour au sein du Parti, principalement parce que l'on considérait que ces aides permettaient à la fois d'aider une partie de la population et de mieux contrôler les coûts de la protection sociale. Dans le budget de mars 1998, le gouvernement augmenta par exemple l'IS pour les familles qui avaient des enfants, tout en introduisant une aide sous condition de ressources (sous la forme d'un crédit d'impôt) plus attrayante pour les familles composées de travailleurs avec des enfants (*Working Families Tax Credit*, WFTC)⁴²². En ce qui concerne la redistribution, ces initiatives étaient représentatives de la politique du gouvernement travailliste : il fallait encourager le travail pour ceux qui étaient en mesure de travailler et offrir une protection plus généreuse, à l'aide de prestations sous condition de ressources, aux individus les plus pauvres incapables de s'insérer dans le marché du travail. Cette idée de rendre plus généreuses les prestations ciblées vers ceux qui en avaient vraiment besoin allait sans doute faciliter l'acceptation de ces aides.

En juin 1998, avec l'arrivée du nouveau secrétaire d'Etat au travail et aux pensions, Alistair Darling, cette politique allait être officiellement assumée : la Sécurité sociale devait être basée sur les besoins plutôt que sur les contributions d'assurance sociale antérieures. Cela impliquait une utilisation croissante des prestations sous condition de ressources dirigées vers les plus démunis combinée à une activation importante des aides pour les populations en mesure de travailler. Le succès économique et les excédents budgétaires qu'avaient dégagés Gordon Brown lors de son premier mandat en tant que *Chancellor of the Exchequer* allaient aussi justifier, à partir de 2000, d'une politique d'investissement public importante se traduisant notamment par la hausse de certaines aides⁴²³.

b) Les crédits d'impôts comme incitation au travail et technique de mise sous condition de ressources plus efficace

En matière d'encouragement au travail, des crédits d'impôt ont été mis en place. Ces aides étaient administrées par la Direction des impôts (*Inland Revenue*). Il s'agissait en quelque sorte de compléments aux salaires octroyant des montants supérieurs à ceux qui étaient versés pour les individus qui ne travaillaient pas, et cela de façon à rendre le travail payant. On remarque que ces

⁴²² Mike BREWER, Tom CLARK, Matthew WAKEFIELD. *Social Security Under New Labour: What Did the Third Way Mean for Welfare Reform? First Draft: 22nd May 2002. This Draft: 5th June 2002. Conference Paper Presented at the Conference: 'Social Security Policy Under New Labour: An Analysis'*. London, The Institute for Fiscal Studies, 22 May 2002, p. 4. Disponible sur : <http://www.ifs.org.uk/conferences/socsec/clark.pdf>.

⁴²³ Florence FAUCHER-KING, Patrick LE GALES. *Tony Blair 1997-2007 : Le bilan des réformes*. Paris : Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, 2007, p. 33.

crédits d'impôt demeuraient des formes de prestations sous condition de ressources⁴²⁴. Il faut préciser qu'à côté de ces incitations au travail, le gouvernement avait adopté de nombreuses politiques pour favoriser la création d'emplois, dont des investissements importants dans le secteur de la santé et de l'éducation. Le WFTC, mis en place en 1999, venait principalement remplacer le FC. Pour bénéficier de cette aide, au moins un adulte dans une famille ayant des enfants devait travailler au moins 16 heures par semaine. A partir d'un crédit de base, des suppléments étaient ajoutés pour chaque enfant. Lorsque les revenus de la famille dépassaient un certain montant, l'aide était retirée. La principale différence entre le WFTC et le FC était la plus grande générosité du WFTC et le fait que l'aide soit administrée par la Direction des impôts plutôt que par la Sécurité sociale. En 2003, le WFTC a été remplacé par un *Child Tax Credit* (CTC)⁴²⁵ et par un *Working Tax Credit* (WTC). Le CTC venait combiner les crédits et plusieurs bénéfices destinés aux enfants⁴²⁶, alors que le WTC offrait pour la première fois une aide au travail pour les adultes sans enfant⁴²⁷. Tout en incitant au travail, la réforme des crédits d'impôt rapprochait davantage l'administration des crédits du système d'impôts sur le revenu, les crédits dépendant par exemple des revenus annuels tels que considérés pour les impôts sur le revenu. Ces crédits permettaient, selon le gouvernement, de mieux cibler les aides qu'avec l'utilisation des seuls impôts sur le revenu et elles permettaient d'éviter en partie la stigmatisation et les difficultés d'accès liées aux prestations sous condition de ressources (voir chapitre deux)⁴²⁸. On remarque aussi que le fait de distribuer les prestations sous la forme d'une réduction de l'impôt sur le revenu permettait au gouvernement d'éviter que cette politique ne soit vue et comptabilisée, du moins au départ, comme une politique d'augmentation des dépenses sociales. On constate par ailleurs que budget après budget, Gordon Brown augmentait les allocations en faveur des enfants ou les crédits d'impôts pour les ménages les plus modestes. Cet axe était poursuivi de manière incrémentale, mais systématique, ce qui avait pour effet d'améliorer la situation des 20 % les plus modestes, et surtout de ceux qui travaillaient⁴²⁹. En complément de ces crédits, toujours afin d'encourager et de rendre le travail plus payant, une politique visant à augmenter la disponibilité de services de garde à coûts abordables a été mise en place à partir de 2000⁴³⁰ et un salaire minimum a aussi vu le jour en 1999⁴³¹.

⁴²⁴ Martin HEWITT. *New Labour and the Redefinition of Social Security* In POWELL, Martin ed. *Evaluating New Labour's Welfare Reforms*. Bristol: The Policy Press, 2002, p. 193.

⁴²⁵ Cette aide était disponible pour environ 90 % des familles ayant des enfants, mais elle offrait des ressources très faibles pour les familles les plus aisées.

⁴²⁶ Ce crédit remplaçait entre autres les aides pour les enfants payées via l'IS, le JSA, le WFTC, le *Disabled person's tax credit* et le CTC.

⁴²⁷ Robert M. PAGE, *op. cit.*, p. 115.

⁴²⁸ Mike BREWER. *Welfare Reform in the UK: 1997-2007*. The Institute for Fiscal Studies Working Paper WP20/07, 17 May 2007, pp. 9-10. Disponible sur : <http://www.ifs.org.uk/wps/wp2007.pdf>. p. 9-10.

⁴²⁹ Florence FAUCHER-KING, Patrick LE GALES, *op. cit.*, p. 51.

⁴³⁰ Environ un million de places en crèches et dans les écoles maternelles ont été créées entre 1997 et 2005. *Ibid.*, p. 49.

c) Une conditionnalité accrue pour les citoyens en mesure de travailler

Il allait aussi s'agir de rendre l'obtention de bénéfices plus ou moins conditionnelle à la participation à des programmes d'insertion sur le marché du travail, les *New Deal* (« nouveaux contrats »). Le *New Deal for Young People*, mis en place en avril 1998, était par exemple obligatoire pour tous les bénéficiaires du *Job Seeker's Allowance* (JSA) depuis plus de six mois et âgés de moins de 25 ans. Il s'agissait d'un programme intensif d'assistance à la recherche d'emploi, un conseiller étant attribué à chaque participant. Si les citoyens ne trouvaient pas un emploi après une période de quatre mois, ils devaient choisir entre quatre possibilités : accepter un travail subventionné avec une formation, retourner dans le système éducatif, accepter un travail en tant que bénévole ou un travail « environnemental » consistant surtout en des formes de travaux publics. Sur le même principe, le *New Deal 25 Plus programme* a été créé en 1998 et réformé en 2001. Le programme était obligatoire pour tous les individus qui avaient bénéficié du JSA pendant 18 mois lors des 21 derniers mois. Dans le cas où les individus ne trouvaient pas de travail quatre mois après leur entrée dans le programme, ils devaient participer à une *Intensive Activity Period* de quelques semaines comprenant par exemple des formations. Comme l'affirment Florence Faucher-King et Patrick Le Galès, il faut préciser que :

« La contrainte associée à ce programme aurait pu provoquer des réactions, des conflits, des blocages, et rendre le gouvernement impopulaire ; mais la mise en œuvre en finesse a permis au gouvernement d'obtenir une évaluation positive du public et des bénéficiaires du programme »⁴³².

Le *New Deal for Lone Parents*, par contraste, était disponible pour aider les parents à revenir sur le marché du travail, mais de façon purement volontaire et sans perte de leurs allocations. D'autres *New Deal* basés sur le volontariat ont aussi été créés, comme le *New Deal for Disabled People*, le *New Deal for 50 plus*, et le *New Deal for Partners*⁴³³.

Parmi les réformes instaurées par le nouveau gouvernement travailliste, on remarque également la fusion de l'agence responsable pour les services de recherche d'emploi et de l'administration des prestations de Sécurité sociale en une seule agence nommée *Jobcentre Plus* (l'administration des bénéfices pour les plus de 60 ans avait été donnée à une autre agence). Cette fusion participait à la volonté de remettre les bénéficiaires de prestations au travail, et même dans

⁴³¹ Le montant de ce salaire était de 3.60£ en avril 1999 et de 5.52£ en octobre 2007. *Ibid.*, p. 48.

⁴³² *Ibid.*, p. 45.

⁴³³ Mike BREWER, *op. cit.*, p. 3.

les cas où les individus recevaient des aides qui n'étaient en principe pas liées à un retour au travail⁴³⁴.

d) Des aides plus généreuses pour certaines populations

Mis à part ces politiques d'activation qui étendaient en partie l'utilisation des prestations sous condition de ressources, le gouvernement augmenta également le montant de certaines aides versées aux personnes qui ne participaient pas au marché du travail. Cette stratégie d'augmentation des ressources des plus pauvres allait principalement être dirigée vers les enfants et les retraités. Cette politique peut entre autres s'expliquer par le fait que ces derniers ne pouvaient pas améliorer leurs revenus et leurs conditions de vie par le travail, d'où la volonté d'un gouvernement qui se voulait social à les aider. En aidant ces groupes, le gouvernement pouvait également et pour ces mêmes raisons avoir l'appui de l'opinion publique. L'utilisation de prestations sous condition de ressources allait aussi permettre au gouvernement, et selon certains, d'aider les enfants et les retraités sans pour autant augmenter de façon significative le total des dépenses sociales. Comme mentionné, le niveau de l'IS (*Minimum Income Guarantee*) allait par exemple être augmenté pour les familles avec des enfants et pour les retraités. Le montant de l'aide versée sous condition de ressources par le biais de l'IS aux retraités vivant seuls et étant âgés de moins de 75 ans a aussi été augmenté de 31 % entre 1997 et 2002⁴³⁵. On remarque par ailleurs que ces améliorations à certaines aides sous condition de ressources n'ont pas été accompagnées par des augmentations similaires en ce qui concerne les aides sans condition de ressources. Une aide spéciale pour les besoins en chauffage des populations retraitées a toutefois été créée, de même qu'un accès gratuit à la télévision pour les personnes âgées de 75 ans. On remarque également une légère augmentation de la pension retraite et une augmentation du *Child Benefit*, une aide offerte à toutes les familles avec des enfants. Pour la naissance de chaque enfant, l'Etat a aussi décidé d'ouvrir un compte en banque doté de 250 livres auquel l'enfant pourra avoir accès à sa majorité (*Child Trust Fund*). Il s'agissait, avec cette dernière initiative, d'encourager les comportements d'épargne.

e) Une limitation du principe assurantiel

En parallèle de l'augmentation de l'utilisation des prestations sous condition de ressources et des politiques d'activation, le gouvernement travailliste allait limiter le portée du principe contributif dans le champ des assurances sociales. Depuis 2003, les bénéficiaires de l'*Incapacity*

⁴³⁴ *Ibid.*, p. 4.

⁴³⁵ Mike BREWER, Tom CLARK, Matthew WAKEFIELD, *op. cit.*, p. 10.

Benefit (IB) ont par exemple été davantage encouragés à retourner sur le marché du travail (*Pathways to Work Reforms*), l'objectif étant de réduire d'un million le nombre de bénéficiaires sur une période de dix ans. On remarque qu'avec la création de l'IB en 1995, le gouvernement avait mis en œuvre des évaluations de la santé des bénéficiaires potentiels beaucoup plus strictes que celles qui étaient en vigueur pour l'obtention de l'ancien *Invalidity Benefit*. Ces changements n'avaient cependant pas permis de réduire substantiellement le nombre de bénéficiaires de l'aide. En 2001, l'IB a aussi été lié à une forme de condition de ressources. L'aide a en effet été réduite de 50 *pence* pour chaque livre sterling provenant de retraites privées et excédant un montant de 85 livres par semaine. Pour bénéficier de l'aide, les demandeurs devaient aussi avoir travaillé et payés les *National Insurance Contributions* (NICs) pour un certain niveau de revenu au cours de l'une des trois années qui précédait la demande, alors qu'auparavant, ils pouvaient avoir payés les contributions à n'importe quel moment sur toutes les années travaillées. En introduisant ces principes, l'aide n'était donc plus conditionnée par toutes les contributions antérieures, mais par les contributions pour une certaine période seulement et en fonction du revenu actuel. En ce qui concerne l'assurance pour les veuves (*Bereavement Benefits*), et malgré l'introduction subséquente d'une assurance disponible également pour les veufs, l'aide a été réduite à une période d'un an alors qu'elle était auparavant disponible jusqu'à ce que la personne se marie de nouveau⁴³⁶. Sur le long terme, les assurances sociales représentaient 55,4 % du total des dépenses liées aux prestations sociales en 1979 contre 43,5 % en 2000. En parallèle, on observait une augmentation du ciblage vers les plus pauvres. Comme l'expliquaient Tom Clark et Andrew Dilnot :

“To a degree, social assistance spending increased automatically as a result, as means-tested benefit entitlement was required to “top up” the incomes of an increasing proportion of those in receipt of National Insurance benefits. But the overall effect of the shift away from the “contributory” principle was to reduce benefit expenditure, as increasingly widespread means-testing targeted money away from all but the poorest”⁴³⁷.

On remarque par ailleurs que certaines aides contributives ont été transformées de façon à ce qu'elles se rapprochent davantage du principe des prestations universelles. L'allocation maternité a par exemple été étendue aux femmes qui n'avaient pas assez contribué pour normalement pouvoir bénéficier de l'aide. Selon le même principe, les personnes handicapées depuis leur plus jeune âge et qui n'avaient donc jamais contribué ont aussi pu prétendre à l'IB. En ce qui concerne les pensions, le SERPS (*State Earnings Related Pension Scheme*) a également évolué de façon à ce que l'aide versée ait moins de liens avec les contributions antérieures⁴³⁸.

⁴³⁶ *Ibid.*, p. 15.

⁴³⁷ Tom CLARK, Andrew DILNOT, *op. cit.*, pp. 10-11.

⁴³⁸ Mike BREWER, Tom CLARK, Matthew WAKEFIELD, *op. cit.*, p.16. .

Sous le gouvernement de Tony Blair, les liens entre les contributions antérieures et les prestations ont donc été limités pour plusieurs aides. Les aides ont été versées davantage en fonction des circonstances ou des besoins (salaires, enfants à charge, santé, etc.) qu'en fonction des contributions antérieures. En ce sens, les aides sous condition de ressources ont été développées, et surtout pour les enfants et les retraités, alors que les aides assurantielles ont été limitées. Il faut ajouter à cela l'introduction de conditions d'activation ou l'obligation d'entreprendre des actions d'insertion sur le marché du travail pour bénéficier de plusieurs aides, et l'utilisation croissante de crédits d'impôts liés aux revenus. En dehors de ces aides ciblées sur les besoins, le reste de la population était de plus en plus poussé à participer au marché (*re-commodification*) ou à se reposer sur des protections privées. On remarque par ailleurs que l'utilisation grandissante des prestations sous condition de ressources s'inscrivait dans la lignée des politiques du précédent gouvernement conservateur. Les travaillistes ont par contre augmenté le montant de celles-ci, offrant une protection plus généreuse aux plus pauvres⁴³⁹. Il s'agissait en d'autres termes de mieux contrôler les dépenses avec les prestations sous condition de ressources, d'augmenter les revenus des plus pauvres ou des individus très éloignés de l'emploi, et d'accroître la participation au marché du travail. En ce sens, la gestion des politiques de lutte contre la pauvreté par l'Etat allait devenir une composante de plus en plus importante d'un système de protection sociale.

2. Aux Pays-Bas, le rôle grandissant des pouvoirs publics dans la gestion de la pauvreté

Jusqu'au milieu des années 1990, les Pays-Bas n'avaient pas de programme de lutte contre la pauvreté, et l'on considérait que ce problème était mineur dans le pays. On allait même parfois jusqu'à affirmer que la pauvreté n'existait pas. Certains programmes visaient les populations qui avaient de faibles revenus, mais l'on évitait de parler de pauvreté. A partir des années 1990, on a plutôt analysé la situation de certaines populations en traitant de « désavantages sociaux » (*sociale achterstanden*). Il était admis que malgré l'existence d'un revenu minimum et de prestations plutôt élevés, certaines personnes souffraient de désavantages. Le terme faisait référence aux désavantages que certains individus rencontraient pour participer au marché du travail. Le gouvernement considérait alors que les politiques publiques étaient efficaces pour répondre aux difficultés financières, mais qu'il fallait aussi chercher à augmenter le nombre d'individus travaillant à temps plein. Le problème de la pauvreté était donc principalement assimilé aux trop faibles taux de participation sur le marché du travail. Alors que des prestations comme l'ABW existaient déjà dans ce pays à côté des assurances sociales, il

⁴³⁹ *Ibid.*, p. 42.

n'allait pas vraiment s'agir pour l'Etat de s'affirmer comme étant le plus à même de gérer les politiques de solidarité. Face aux limitations imposées dans le champ des assurances sociales et au nombre grandissant d'exclus des assurances, l'Etat allait plutôt gagner en importance dans ce domaine, par exemple en limitant l'accès à ces aides, en encourageant le retour à l'emploi, et en s'impliquant dans le développement de programmes de lutte contre la pauvreté et l'exclusion.

a) Les réformes de l'ABW

Dans le champ de l'assistance sociale, en ce qui concerne les évolutions du revenu minimum (loi générale sur l'aide sociale, ABW), des réformes ont eu lieu notamment en raison de l'importante augmentation des bénéficiaires de l'aide qu'ont entraîné les réformes dans le champ des assurances sociales. Le nombre de bénéficiaires de l'aide est ainsi passé de 300 000 en 1970 à 740 000 en 1986⁴⁴⁰. En 1994, l'administration de l'aide avait été largement critiquée par un rapport d'enquête parlementaire, le rapport de la Sous-commission sur l'assistance sociale, qui insistait sur la trop grande complexité des modalités de calcul de l'aide⁴⁴¹, sur les contrôles trop peu fréquents, sur le fait que les différences locales du coût de la vie n'étaient pas prises en compte pour attribuer l'aide et sur le peu d'efforts qui étaient faits pour réintégrer les bénéficiaires sur le marché du travail⁴⁴².

Une importante réforme de l'ABW a eu lieu en 1996 pour faire face à ces critiques et pour tenter de réduire le nombre de bénéficiaires de l'aide. En résumé, la réforme a permis de limiter les bénéficiaires. Elle a aussi donné une plus grande responsabilité et accordé davantage de discrétion aux municipalités en charge de l'aide. Elles peuvent en fait, à côté du bénéfice de base, créer et mettre en œuvre des politiques d'assistance complémentaires faisant entre autres état des conditions sous lesquelles les bénéficiaires peuvent demander des suppléments d'aide comme des aides à l'éducation et à la formation professionnelle ou à des besoins spécifiques. La réforme a finalement insisté sur la nécessité pour les bénéficiaires à retourner sur le marché du travail. Seules les personnes âgées de plus de 57.5 ans et les parents élevant seul un enfant de moins de cinq ans sont dispensés de recherche d'emplois. Des plans d'insertion sont élaborés pour chaque personne susceptible de retrouver un emploi, et les critères pour qu'un emploi soit jugé acceptable ont été élargis. Pour les gens qui se trouvent très éloignés de l'emploi, les municipalités peuvent finalement créer des politiques d'activation sociale : pour ne pas avoir à

⁴⁴⁰ Wim van OORSCHOT. From Solidarity to Selectivity, p. 197.

⁴⁴¹ De façon fort complexe, l'aide sous condition de ressources était attribuée également en fonction de la composition du foyer, de la capacité à retourner sur le marché du travail, en fonction de l'âge et des circonstances qui faisaient qu'un individu réclamait de l'aide. Le rapport de cette Sous-commission est intitulé : *Rechten en plichten : Rapport van de subcommissie Bijstand*.

⁴⁴² Wim van OORSCHOT. The Reconstruction of the Dutch Social Security System 1980 – 2000, p. 13.

chercher un emploi, les individus doivent par exemple accepter d'effectuer des travaux communautaires⁴⁴³.

L'aide a également été réformée en 2004. La nouvelle loi sur le travail et l'assistance (WWB) a alors remplacé l'ABW. Les municipalités ont maintenant la totale responsabilité financière du bénéfice, ce qui les incite fortement à appliquer de fortes mesures d'activation. On remarque ainsi que les dispenses de recherche d'emplois pour les parents et les personnes plus âgées ont été supprimées⁴⁴⁴.

b) Des programmes nationaux d'action contre la pauvreté et l'exclusion

Face aux difficultés économiques rencontrées dans le pays, et depuis 1996, des rapports annuels sont publiés aux Pays-Bas à propos de l'exclusion sociale (*Annual Report on Poverty and Social Exclusion*). Ces documents sont réalisés en collaboration par SPC, par plusieurs universités et par d'autres instituts de recherche. Leur réalisation fait notamment suite au rapport de 1995 du ministère des Affaires sociales et de l'Emploi, *The Other Side of the Netherlands*⁴⁴⁵. Dans ce document, le gouvernement reconnaissait non seulement pour la première fois l'existence de la pauvreté aux Pays-Bas, mais acceptait aussi la responsabilité de combattre ce phénomène. Ce rapport allait entre autres conduire les gouvernements subséquents, et sans doute également en lien avec l'influence européenne dans le domaine, à adopter des plans de lutte contre la pauvreté⁴⁴⁶. Il était plus précisément question de combattre la pauvreté cachée ou silencieuse (*stille armoede*) et l'exclusion sociale. Le gouvernement ne donnait alors pas de définition précise de ce qu'était cette pauvreté cachée, mais il parlait plutôt d'une pauvreté cachée derrière une prospérité importante. L'utilisation du terme exclusion sociale faisait plutôt référence à une dégradation des conditions de vie, au manque de réseaux sociaux, à la nécessité de trouver des stratégies pour survivre, et au manque d'opportunité auxquelles faisaient face certaines populations⁴⁴⁷.

Pour combattre cette pauvreté cachée, le gouvernement annonçait une stratégie sur quatre ans et en quatre points, stratégie qui allait être reprise dans les rapports annuels subséquents de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale publiés à partir de 1996 et jusqu'en 2000, et qui

⁴⁴³ *Ibid.*

⁴⁴⁴ Wim van OORSCHOT. *The Dutch Welfare State: Recent Trends and Challenges*, p. 68.

⁴⁴⁵ TWEDE KAMER. *Preventie en bestrijding van stille armoede en sociale uitsluiting; nota De andere kant van Nederland* (La prévention et la lutte contre la pauvreté cachée et l'exclusion sociale. Note L'autre côté des Pays-Bas). Tweede Kamer, vergaderjaar 1995/1996, 24515, nrs. 1-2. (Le titre de cet ouvrage faisait référence à un ouvrage américain : Michael HARRINGTON. *The Other America: Poverty in the United States*. Baltimore: Penguin Books, 1962).

⁴⁴⁶ Henk-Jan DIRVEN, Didier FOUARGE, Ruud MUFFELS. Netherlands In DIXON, John, MACAROV, David ed. *Poverty: A Persistent Global Reality*. London: Routledge, 1998, pp. 156-159.

⁴⁴⁷ *Ibid.*, pp. 158-159.

insistait sur l'accès aux droits sociaux. Il s'agissait de créer des emplois, mais aussi d'encourager pour les personnes loin de l'emploi la participation dans des activités bénévoles, et de permettre à des bénéficiaires de prestations sociales d'avoir des revenus supplémentaires. Il s'agissait aussi d'utiliser davantage le revenu minimum comme dernier filet de sécurité, et ce en protégeant le pouvoir d'achat, en améliorant l'efficacité du revenu minimum, et en augmentant les ressources des personnes âgées et des familles. Le troisième point concernait le coût du logement pour les familles pauvres, notamment en diminuant les impôts locaux pour certaines familles. Il s'agissait finalement d'améliorer le recours aux prestations sociales en améliorant les procédures administratives, en réduisant et simplifiant la réglementation, ou en améliorant la qualité et la quantité des informations sur les aides⁴⁴⁸. La question de l'accès aux prestations faisait ainsi partie des principaux objectifs de la première stratégie de lutte contre la pauvreté aux Pays-Bas. On remarque que ces objectifs sont aujourd'hui encore au centre de la politique néerlandaise de lutte contre la pauvreté.

Le gouvernement des Pays-Bas allait donc progressivement affirmer son rôle grandissant dans la gestion de la pauvreté et de l'exclusion sociale. L'importance prise par la lutte contre la pauvreté dans les préoccupations gouvernementales était conséquente des limitations des aides instaurées principalement dans le champ des politiques assurantielles. Elle illustre bien l'instauration d'une nouvelle logique de la protection sociale davantage ciblée vers les plus démunis, et qui explique le développement dans ce secteur d'action de la question de l'accès aux droits sociaux.

3. En France, un changement dans la redistribution basé sur l'idée de solidarité nationale envers les plus pauvres

Tout au long des années 1980 et 1990, les difficultés économiques et la limitation des dépenses du système général ont participé au développement en France d'une nouvelle vision et d'un intérêt pour la pauvreté, à ce que certains ont nommé « nouvelle pauvreté » puis lutte contre l'exclusion. Tout se passe comme si cette insistance sur la pauvreté justifiait que l'Etat devienne responsable des citoyens qu'il avait lui-même contribué à rejeter, au nom d'impératifs économiques, en dehors de l'assurance. Le changement passait ainsi principalement par cette idée de mettre la solidarité au centre du système. Il ne fallait plus assurer l'égalité prônée par le système de 1945, mais traiter le cas des exclus du lien social marchand. Selon les termes de Bruno Jobert et de Bruno Théret :

⁴⁴⁸ *Ibid.*, pp. 159-160.

« La politique sociale accentue ainsi son caractère résiduel, réactif par rapport à une logique marchande dont elle n'entend pas modifier le cours [...]. Le projet social ne s'organise plus autour d'une visée de rapprochement des conditions, il prétend seulement assurer une couverture minimum à tous dans une visée de limitation des risques sociaux »⁴⁴⁹.

C'est en fonction de cette logique que le gouvernement allait pouvoir développer davantage le ciblage des aides vers ceux qui en ont réellement besoin.

a) Une redécouverte de la pauvreté facilitant le développement d'un champ de la solidarité

Des années 1960 à nos jours, les chercheurs et les acteurs publics sont passés d'une mesure statistique de la pauvreté à une identification de celle-ci autour et à partir de la notion d'exclusion. Cette notion d'exclusion, qui fait suite à la découverte d'une nouvelle pauvreté, allait s'imposer et fournir une grille de lecture des nouvelles situations sociales. Comme on peut le lire dans un récent rapport sur l'accès aux droits remis à la CNAF :

« Au cours des années soixante, une première distinction s'impose entre les besoins vitaux (nutrition, habillement, hébergement) et les besoins sociaux (de santé, d'éducation, de transports, de loisirs). A l'analyse en termes de pauvreté absolue (on naît pauvre et la pauvreté se transmet aux enfants), succède celle en termes de pauvreté relative laquelle, apparue dans les années soixante-dix, entraîne dans son sillage le recours à l'idée de seuils (en fonction du revenu disponible par tête ou du SMIC). Puis se développent des études sur les conditions de vie en relation avec les notions d'inégalité de revenus et de niveaux de vie [...]. La décennie quatre-vingt marque le clivage entre les «anciens» et les «nouveaux» pauvres. La nouvelle pauvreté est attribuée aux ruptures de l'activité professionnelle et familiale, c'est-à-dire à d'autres mécanismes que ceux de la reproduction sociale de la pauvreté des années soixante [...]. Le concept d'exclusion fait suite à celui de «nouvelle pauvreté» utilisé au cours de la décennie quatre-vingt. Après la parution en 1974 du livre de R. Lenoir, *Les exclus*, quelques ouvrages avaient repris le terme, parfois avec des guillemets, mais c'est dans les toutes dernières années de la décennie quatre-vingt et au cours de la suivante, qu'il devient d'usage courant [...]. De même, l'expression «exclusion sociale» jusqu'alors peu usitée, se répand peu à peu [...] »⁴⁵⁰.

Des concepts tels que « disqualification sociale », proposé par Serge Paugam⁴⁵¹, « désaffiliation sociale » traité par Robert Castel⁴⁵² ou « désinsertion », étudié par Vincent de

⁴⁴⁹ Bruno JOBERT, Bruno THERET, *op. cit.*, p. 75.

⁴⁵⁰ Michel BORGETTO, Michel CHAUVIERE, Brigitte FROTIEE, Didier RENARD (en collaboration avec Michèle POULAIN). Les débats sur l'accès aux droits sociaux : Entre lutte contre les exclusions et modernisation administrative. *Rapport à la CNAF*. Paris : CERSA, décembre 2003, pp. 13-14.

⁴⁵¹ Serge PAUGAM. *La disqualification sociale : Essai sur la nouvelle pauvreté*. Paris : PUF, 1991.

⁴⁵² Robert CASTEL, *op. cit.*

Gaulejac et Isabelle Taboada-Léonetti⁴⁵³, ont été développés et ont mis l'accent sur des processus qui font que des personnes bénéficiant d'un bon niveau de vie peuvent glisser vers des situations de pauvreté et d'exclusion sociale. Comme l'explique Pierre Rosanvallon :

« Les phénomènes d'exclusion, de chômage de longue durée, définissent, hélas, souvent des *états stables*. On passe ainsi d'une approche aléatoire et circonstancielle des « pannes sociales » à une vision plus déterministe, dans laquelle on perçoit la plus faible réversibilité des situations de rupture. De ce fait même, tout un ensemble de populations tend à sortir du champ assurantiel »⁴⁵⁴.

Les experts n'ont pas été les seuls à s'intéresser à cette nouvelle pauvreté. De nombreuses opérations médiatiques ont été menées à l'époque et ont contribué à la diffusion de préoccupations pour cette nouvelle pauvreté. Serge Paugam distingue entre deux types d'opérations médiatiques qui ont accru cette visibilité : l'opération de dénonciation et l'opération de solidarité⁴⁵⁵. Le thème de la nouvelle pauvreté a ainsi commencé à être utilisé pour dénoncer les erreurs du gouvernement Mitterrand qui aurait contribué au retour de la pauvreté. L'opposition de droite et les communistes critiquèrent en ce sens son action. Des opérations qualifiées de « solidarité » ont aussi été menées, notamment par le milieu associatif qui voulait défendre et aider les défavorisés. On pense entre autres à la création des Restos du Cœur par Coluche en 1985 et à la forte couverture médiatique dont cet événement a bénéficié. Insistons encore, comme le fait Serge Paugam, sur les affrontements en banlieues du début des années 1990 qui rappelaient à l'opinion les problèmes des « cités-ghettos » où régnaient le chômage et la pauvreté, et la création en échos du ministère de la Ville en 1991⁴⁵⁶. Citons aussi les nombreux rapports sur la question qui émanaient d'associations⁴⁵⁷. Selon les termes de Bruno Jobert et de Bruno Théret : « La nouvelle philanthropie, qui ne néglige aucun des moyens modernes du *marketing*, permet ainsi de redonner un supplément d'âme, de canaliser les élans du cœur quand se multiplie le nombre des blessés et des victimes de la guerre »⁴⁵⁸. En d'autres termes, comme l'explique Pierre Rosanvallon, on passait d'une analyse globale en termes d'exploitation, d'inégalités, de répartition, à une analyse qui se concentrait sur le segment le plus vulnérable de la population. Selon lui :

⁴⁵³ Vincent DE GAULEJAC, Isabelle TABOADA-LEONETTI. *La lutte des places : Insertion et désinsertion*. Paris : Desclée de Brouwer, 1994.

⁴⁵⁴ Pierre ROSANVALLON. *La nouvelle question sociale*, 1995, p. 28.

⁴⁵⁵ Serge PAUGAM. *La société française et ses pauvres : L'expérience du revenu minimum d'insertion*. Paris : PUF, p. 65.

⁴⁵⁶ *Ibid.*, pp. 66-68.

⁴⁵⁷ CES. *La grande pauvreté : Evaluation 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, 1995. / CES. *Grande pauvreté et précarité économique et sociale. Rapport présenté au nom du Conseil économique et social par M. Joseph Wresinski, 28 février 1987, Séance du 10 et 11 octobre 1987*. Paris : Direction des journaux officiels, 1987.

⁴⁵⁸ Bruno JOBERT, Bruno THERET, op. cit., p. 55.

« La lutte contre l'exclusion a polarisé toute l'attention, mobilisé les énergies, ordonné la compassion. L'importance inédite prise par les organisations caritatives constitue un des symptômes de ce basculement. Ces organisations ont puissamment contribué à remodeler l'imaginaire social collectif, théâtralisant une grande coupe entre deux mondes implicitement considérés comme homogènes»⁴⁵⁹.

b) De nouvelles politiques représentatives de la séparation entre solidarité et assurance

Cette nouvelle vision de la pauvreté et des problèmes sociaux allait permettre de légitimer de nouvelles interventions gouvernementales, poursuivant la séparation entre assurance et solidarité entreprise dans les années 1980 en France. Pour illustrer ces politiques, nous avons choisi de présenter l'exemple du RMI, de la CMU et de la Couverture Maladie Universelle Complémentaire (CMUC), de même que de la CSG.

Le RMI

La création du RMI en 1988, financé par l'impôt sur la fortune et géré par l'Etat, est une étape centrale dans le processus de différenciation entre assurance et solidarité avec lequel il s'agit de mettre la solidarité au cœur du système en ciblant des aides d'un nouveau type vers ceux qui en ont réellement besoin, les autres devant s'assurer grâce à leurs contributions ou aux assurances privées.

Le RMI est une allocation sous condition de ressources, non contributive, destinée à toute personne qui, en raison de son âge, de son état physique ou mental, de la situation de l'économie et de l'emploi, se trouve dans l'incapacité de travailler⁴⁶⁰. Elle est différentielle car les bénéficiaires ne reçoivent que la différence entre le RMI et les ressources de leurs foyers. Elle est financée par les impôts, et gérée par l'Etat⁴⁶¹. Pour recevoir le RMI, il faut que soit constatée l'insuffisance de ressources du foyer et que l'individu s'engage dans une démarche d'insertion qui est formalisée par un contrat d'insertion. Par rapport à l'indemnisation du chômage octroyée

⁴⁵⁹ Pierre ROSANVALLON. *La nouvelle question sociale*, p. 88.

⁴⁶⁰ FRANCE. *Loi n° 88-1088 du 1^{er} décembre 1988 relative au revenu minimum d'insertion. Journal officiel*, 03/12/1988, p. 15119.

Disponible sur : http://legifrance.gouv.fr/jopdf/common/jo_pdf.jsp?numJO=0&dateJO=19881203&numTexte=&pageDebut=15119&pageFin=

⁴⁶¹ Depuis la loi de décentralisation du 18 décembre 2003, l'intégralité de la mise en œuvre du RMI a été transférée aux départements. Les départements ont la responsabilité de la gestion de l'allocation ainsi que de la totalité des activités d'insertion menées en faveur des bénéficiaires. Les Caisses d'allocations familiales et la Mutualité sociale agricole gèrent contractuellement une partie du bénéfice. Le dispositif est aujourd'hui financé par les départements avec la contribution de l'Etat à travers la Taxe Intérieure sur les Produits Pétroliers (TIPP). Blanche LE BIHAN, Claude MARTIN. La décentralisation du RMI : Une pluralité de logiques d'action. *Pouvoirs locaux*, décembre IV/2007, n° 75, p. 62.

en fonction des cotisations passées, les critères d'attribution sont donc fondamentalement différents. Le droit aux prestations de chômage est par ailleurs individuel, alors que le RMI est reconnu à un ménage⁴⁶².

Première décision du gouvernement de Michel Rocard (PS) sous le deuxième mandat du président François Mitterrand (1988-1995), le RMI a été créé en 1988. Le projet de loi présenté à l'Assemblée nationale a été accepté à l'unanimité, mais pour différentes raisons. On reconnaissait par exemple l'échec des politiques passées. La majorité des acteurs s'entendait ainsi à la fin des années 1980 pour reconnaître le problème de l'exclusion sociale, et croyait que les assurances sociales n'étaient pas à même de faire face au problème⁴⁶³. Comme nous l'avons vu, face à la montée de plus en plus importante du nombre de personnes sans emploi non indemnisées, il s'agissait de faire face par le biais de la solidarité à des manifestations de la pauvreté devenues importantes⁴⁶⁴. Le RMI reposait sur quelques expériences locales précédentes. Par principe, la droite se déclarait en 1986 hostile à ce dispositif en évoquant le risque de fraude, son coût financier élevé et son caractère d'assistance pure sans contrepartie de travail. Il paraissait cependant plus acceptable si on y accolait un effort de réinsertion des éventuels bénéficiaires. Longtemps hostile à la création d'un revenu minimum qui ne relevait pas de l'assurance, la gauche a pour sa part finalement inscrit la création d'un revenu minimum dans son programme en prévision des élections de 1988 comme un moyen de survie pour « ceux qui n'ont rien ». La gauche y voyait par ailleurs une façon de proposer de l'argent et une aide dans le cadre d'un contrat, alors que la droite y voyait plutôt la remise d'une aide en contrepartie d'un effort fourni. Bien que son importance ait été admise par la majorité des acteurs, la question du montant de l'aide et des modalités de l'aide a aussi fait débat. Il fallait assurer la survie des plus pauvres et en même temps les encourager à entreprendre eux-mêmes les actions nécessaires pour cesser d'être des assistés⁴⁶⁵.

Les termes imprécis du contrat d'insertion lié au RMI ont permis le compromis en faisant cohabiter deux visions de l'aide. Selon Serge Paugam, alors que le projet de RMI,

⁴⁶² Christine DANIEL, Carole TUCHSZIRER, *op. cit.*, p. 330.

⁴⁶³ Bruno PALIER. Un long adieu à Bismarck ? Les évolutions de la protection sociale In CULPEPPER, Pepper D., HALL, Peter A., PALIER, Bruno dir. *La France en mutation 1980-2005*. Paris : Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, 2006, p. 223.

⁴⁶⁴ Christine DANIEL, Carole TUCHSZIRER, *op. cit.*, p. 327.

⁴⁶⁵ Serge PAUGAM. *La société française et ses pauvres*, p. 82.

« dans sa forme initiale, donnait comme orientation de la philosophie en la matière la notion de contrepartie, le débat parlementaire a finalement admis le principe que l’insertion devait être considérée comme un objectif et non comme un préalable au versement de l’allocation. Certes, l’idée de faire jouer la responsabilité de l’allocataire n’a pas été, loin s’en faut, abandonnée, mais l’accent a été mis sur la chance supplémentaire que devait apporter à l’allocataire le contrat d’insertion. Il ne saurait être question d’imposer l’insertion »⁴⁶⁶.

Les actions qui avaient été prévues pour favoriser cette insertion étaient d’ailleurs très larges, permettant à différentes visions de cohabiter. Il était par exemple question d’activités nécessaires à l’insertion professionnelle ou sociale de l’allocataire, comme des activités d’intérêt collectif dans une administration, des stages dans le milieu professionnel ou encore d’actions pour aider les bénéficiaires à développer leur autonomie sociale⁴⁶⁷.

Il est important d’insister sur le principe d’universalité qui est lié au RMI. L’assistance avait jusque-là été réservée à diverses catégories de la population (les personnes handicapées, isolées, etc.). Le RMI n’était pas une allocation destinée à des catégories de pauvres pour des causes particulières, mais une allocation différentielle destinée à toute la population en dessous d’un certain seuil de revenu⁴⁶⁸. Ce principe d’universalité faisait en principe disparaître le jugement moral sur le droit ou non à bénéficier du soutien de la collectivité qui constituait jusque-là un des critères d’attribution⁴⁶⁹. Il facilitait et justifiait en partie l’action d’un gouvernement de gauche traditionnellement hostile aux aides sous condition de ressources jugées stigmatisantes.

Cet accès universel ou de droits ancrés dans la citoyenneté ne conduisait toutefois pas à la conception de prestations et de services homogènes pour tous, mais plutôt au développement d’actions spécifiques pour les exclus⁴⁷⁰. Ajoutons que les aides comme le RMI représentaient souvent des sommes fort modiques qui ne permettaient pas aux foyers concernés de sortir de la pauvreté. Selon les termes de Bruno Jobert, il y avait une forme d’hybridation entre des répertoires anciens (le solidarisme républicain) et des productions symboliques nouvelles, les préceptes de l’économie orthodoxe, qui permettait de justifier une nouvelle orientation, mais qui tendait surtout vers ces derniers préceptes, et bien que le RMI ne sous-tende pas une réelle

⁴⁶⁶ Serge PAUGAM. *La société française et ses pauvres*, p. 109.

⁴⁶⁷ On remarque l’entrée en vigueur du Revenu de Solidarité Active (RSA) le 01 juin 2009. Cette prestation est venue remplacer le RMI et l’API. Il s’agit de compléter les ressources de ceux qui ont un revenu limité. Les allocataires du « RMI » sans emploi reçoivent par exemple avec le RSA un montant équivalent à celui qu’ils recevaient, alors que les bénéficiaires du « RMI » qui travaillent ont vu leur revenu augmenter avec le RSA, et de façon à encourager le travail. Etant donné le caractère très récent de cette mesure, nous avons fait le choix de ne pas l’analyser davantage.

⁴⁶⁸ On remarque cependant que le RMI n’est pas destiné, sauf pour certains cas, aux personnes âgées de moins de 25 ans.

⁴⁶⁹ Serge PAUGAM. *La société française et ses pauvres*, p. 105.

⁴⁷⁰ Bruno JOBERT. De la solidarité aux solidarités dans la rhétorique politique française, p. 80.

logique de contrepartie ou d'activation davantage conforme à cette logique⁴⁷¹. Le mouvement d'universalisation de la protection sociale qui s'était fait sur la base de bricolage institutionnel à la marge changeait alors de nature. Les transformations qui caractérisaient les politiques de lutte contre la pauvreté étaient emblématiques de réaménagements plus profonds qui posaient la question de l'émergence d'un nouveau modèle de la protection sociale⁴⁷².

La CMU et la CMUC

La dénomination par le terme universel de la CMU est aussi représentative de ce bricolage pour justifier de la nouvelle inclination de la protection sociale entre assurances limitées et solidarité ciblée vers les plus démunis. Le système de santé français est basé sur les assurances et les partenaires sociaux le gèrent. Les services sont fournis par des hôpitaux publics ou privés et par les professionnels privés. Les citoyens sont remboursés pour leurs dépenses selon les modalités du régime auquel ils contribuent. Adopté le 27 juillet 1999 sous le gouvernement de Lionel Jospin (PS), et sous l'impulsion de la ministre du travail et de la solidarité Martine Aubry, la CMU a été créée en partie pour aider les individus qui ne pouvaient pas se payer de mutuelle (15 % à la fin des années 1990⁴⁷³). Elle relève de la solidarité nationale, elle n'est pas contributive et elle est dirigée vers les exclus. Elle est universelle en ce sens que l'on espérait, en ciblant certaines populations, que tous les citoyens allaient être couverts par un régime⁴⁷⁴. Cette universalisation de la couverture médicale était un objectif du gouvernement d'Alain Juppé (RPR) qui a été poursuivi par le gouvernement Jospin, ce qui traduit bien le caractère consensuel de cette aide⁴⁷⁵.

La CMU se divise en fait entre la CMU de base et la CMUC. La CMU de base a créé un régime additionnel et subsidiaire qui permet, en fonction d'un critère de résidence, d'intégrer au régime général d'assurance maladie ceux qui n'y ont pas accès. Cette aide n'est pas octroyée en fonction des ressources. Elle est plutôt ciblée vers ceux qui n'ont pas d'autre protection. Elle est cependant gratuite en dessous d'un certain niveau de revenu assez bas⁴⁷⁶, alors que ceux qui ont un revenu supérieur à ce seuil doivent payer une cotisation⁴⁷⁷. La CMUC prend pour sa part en charge, avec dispense d'avance de frais, le ticket modérateur, le forfait hospitalier et les frais

⁴⁷¹ *Ibid.*, p. 81.

⁴⁷² Jean-Luc OUTIN. Les politiques de lutte contre la pauvreté, p 181.

⁴⁷³ Mireille ELBAUM, *op. cit.*, p. 120.

⁴⁷⁴ Bruno PALIER. *Gouverner la sécurité sociale*, p. 46.

⁴⁷⁵ Jean-Claude BARBIER, Bruno THERET, *op. cit.*, p. 75.

⁴⁷⁶ Pour la période allant du 01 octobre 2007 au 30 septembre 2008, le plafond est fixé à 8 644 euros. Information disponible sur : <http://www.cmu.fr/site/index.php4>.

⁴⁷⁷ Les personnes dont le revenu est supérieur au plafond annuel doivent payer chaque trimestre une cotisation à l'URSSAF dont le montant s'élève à 8 % du montant de leur revenu fiscal dépassant le plafond. Information disponible sur : <http://www.cmu.fr/site/index.php4>.

supplémentaires concernant les soins dentaires, la lunetterie et les prothèses auditives. L'ouverture des droits se fait sous condition de ressources et est dirigée vers les plus démunis⁴⁷⁸. Bien que financée par les impôts, on remarque que les bénéficiaires peuvent choisir, pour sa gestion, entre les caisses primaires d'assurance maladie ou les organismes d'assurance complémentaire comme les mutuelles, les institutions de prévoyance ou les sociétés d'assurance⁴⁷⁹.

La CSG

Il faut aussi insister sur la CSG qui a été créée en 1990 (elle est entrée en vigueur le 1^{er} février 1991) par le gouvernement de Michel Rocard (PS), au départ pour financer les dépenses des CAF ou les dépenses non contributives. La CGS est une imposition à la source qui se fait sur les revenus de toute nature (salaires, prestations, capital) et qui varie en fonction des revenus et de la situation des individus. Avec cette aide, et pour la première fois, un prélèvement assis sur les revenus et destiné à financer la Sécurité sociale était ouvertement mis en place dans une perspective structurelle longue⁴⁸⁰. Financer une partie des dépenses par les impôts avec la CSG revenait alors à séparer plus clairement entre ce qui relevait des assurances et de la solidarité, et c'est à cette condition que le ciblage des aides vers ceux qui en ont le plus besoin pouvait se développer.

La mise en place de la CSG a cependant été difficile. Pour des syndicats comme FO et la CGT, la gestion paritaire de la Sécurité sociale était un acquis à préserver principalement pour la puissance de légitimation qu'elle conférait. La fiscalisation était comprise comme une façon de donner une partie du pouvoir au Parlement en charge de voter les impôts (et même si le gouvernement a toujours un pouvoir de décision). En tous les cas, on percevait ce changement comme symboliquement très fort⁴⁸¹. La CSG a tout de même été mise en place, et parce qu'elle n'allait pas servir à financer des politiques assurantielles. La CFDT soutenait pour cette raison la réforme. On comprenait également les difficultés financières et la nécessité de trouver une solution. Dans une forme de compromis ambigu, la droite y voyait par ailleurs une façon de réduire les charges sociales des employeurs que l'on accusait alors de peser sur l'emploi, alors

⁴⁷⁸ Au 01 juillet 2008, pour une personne seule et vivant en métropole, le plafond mensuel est de 621 euros. L'ensemble des ressources du foyer perçues au cours des 12 mois précédant la demande, y compris les prestations familiales, les pensions diverses, les revenus du capital, est pris en compte. Information disponible sur <http://www.cmu.fr/site/index.php4>.

⁴⁷⁹ Jean-Claude BARBIER, Bruno THERET, *op. cit.*, p. 76.

⁴⁸⁰ Pierre ROSANVALLON. *La nouvelle question sociale*, p. 81.

⁴⁸¹ *Ibid.*

que la gauche y voyait un impôt plus équitable pour les salariés que les contributions⁴⁸². Dans une dualisation importante, les partenaires étaient satisfaits de rester en charge des assurances payées par les contributions, alors que l'Etat était satisfait de gagner plus de pouvoir dans le champ de la protection sociale. Comme l'explique Bruno Palier, le fait qu'il s'agissait d'un changement présenté comme minime, à la marge, et bien qu'il allait prendre une place de plus en plus importante dans le système de protection sociale, a pu faciliter sa création. D'un taux uniforme de 1,1 % en 1990 (sur la plupart des revenus des ménages), la CSG s'élevait à 2,4 % en 1994, à 3,5 % en 1995, et à environ 7,5 % en 2008, pour assurer de nos jours environ de 20 % de l'ensemble des ressources de la protection sociale⁴⁸³. Notons qu'elle finance maintenant et principalement les dépenses relevant des prestations familiales, les prestations liées à la dépendance, à l'assurance maladie et les prestations non contributives des régimes de base de l'assurance vieillesse.

Ces évolutions traduisaient donc l'opérationnalisation d'idées, mentionnées plus haut, qui circulaient dès le milieu des années 1970 dans les milieux intellectuels de droite. Il apparaissait difficile, dans un système bismarckien, de remettre en cause les aides qui étaient destinées à des individus qui avaient contribué. Il était cependant plus facile de critiquer les aides qui étaient destinées à ceux qui ne travaillaient pas et qui n'avaient pas contribué. Il était alors important de séparer les aides contributives resserrées en fonction des contributions, des aides de solidarité. Il était aussi difficile pour l'Etat de justifier de son intervention dans un domaine qui relevait des partenaires sociaux. La séparation plus stricte entre assurance et solidarité, la clarification des responsabilités, permettait au moins à l'Etat d'intervenir sans avoir à se justifier dans une partie du champ social.

Pour changer la logique du système, mieux contrôler les dépenses et lutter contre une pauvreté que les coupures antérieures avaient contribué à créer, on a fait appel, comme l'explique Bruno Jobert, à des références assez bancales relatives à un certain universalisme et au solidarisme. Ces notions, par la polysémie qu'elles représentaient, permettaient le consensus : il fallait contrôler les dépenses en ciblant, mais aussi aider les plus pauvres en ciblant. On remarque par ailleurs que la plupart des réformes ont eu lieu de façon incrémentale, et dans le cadre de mécanismes d'obscurcissement, étant souvent présentées comme des évolutions à la marge et peu importantes.

Il y a eu donc un double ciblage : les assurances sociales sont devenues plus sélectives car on a établi des liens plus importants entre les cotisations antérieures et l'indemnisation. Leur niveau et les durées d'indemnisation ont également souvent été réduits. De l'autre côté, on

⁴⁸² Il ne faut pas oublier que parmi les principes de la nouvelle logique monétariste, on retrouve l'idée que les charges sociales pèsent sur l'emploi.

⁴⁸³ Bruno PALIER. Un long adieu à Bismarck ?, pp. 218-224.

retrouvait des aides sélectives pour subvenir aux besoins des plus démunis, souvent laissés-pour-compte des assurances. En d'autres termes, c'est ce processus de contraction des assurances sociales en France qui a permis de renforcer le rôle toujours plus important des prestations non contributives réservées aux plus démunis, et gérées par l'Etat⁴⁸⁴.

∴

En limitant peu à peu le recours aux prestations assurantielles et universelles, les gouvernements se sont retrouvés à être, dans les pays étudiés, des acteurs centraux des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion. Ils avaient en fait eux-mêmes contribué à développer ce champ d'action, et étaient en large partie responsables de gérer une protection sociale de plus en plus ciblées vers les plus démunis. Au Royaume-Uni, au vu des réductions dans les programmes assurantiels, le champ de la lutte contre la pauvreté, qui existait depuis longtemps, allait être mis au cœur de la protection sociale. Des politiques plus généreuses envers les plus démunis allaient certes être développées par le gouvernement de Tony Blair, mais ces dernières allaient également être au centre de la protection sociale, les individus en mesure de travailler étant de plus en plus poussés vers le marché du travail. Aux Pays-Bas, malgré l'existence d'un revenu minimum pour les plus démunis, la pauvreté n'était pas reconnue comme un véritable problème public. Le ciblage se développant, cette question allait toutefois gagner en importance, l'Etat occupant une place grandissante dans ce champ d'action. En France, ce domaine d'intervention allait en quelque sorte être construit de toute pièce, alors que les prestations assistantielles occupaient au départ un rôle minime dans le système de protection sociale. Dans tous les pays, c'est par ailleurs dans ce secteur d'action que les interrogations quant à l'accès aux droits sociaux allaient naître et se développer, les acteurs de ces politiques cherchant en parallèle du ciblage à donner sens à leurs actions, à trouver un cadre de référence qui soit à la fois « social », mais aussi compatible avec un référentiel global axé sur le contrôle des dépenses.

Conclusion

Pour comprendre pourquoi la thématique de l'accès aux droits sociaux a gagné en importance et a été l'objet de politiques publiques dans les trois dernières décennies, nous avons tout d'abord fait l'hypothèse que l'émergence de la question de l'accès aux droits dans le débat public est liée au ciblage de la protection sociale. Pour analyser cette émergence, il s'agissait donc avec ce chapitre de saisir le processus de ciblage de la protection sociale dans les pays

⁴⁸⁴ Bruno PALIER. *Gouverner la sécurité sociale*, p. 294.

étudiés. Le fait de comprendre ce processus nous permettra, dans un deuxième temps, d'expliquer que des acteurs ont en parallèle posé la question de l'accès de façon à contrer les effets négatifs du ciblage. Il s'agit, en étudiant le ciblage, de mieux comprendre les réactions de ces acteurs, les références qu'ils ont mobilisées et le soutien qu'ils ont obtenu.

Pour analyser le ciblage, nous avons dans un premier temps étudié les principes fondateurs des systèmes de protection sociale et la place occupée par les prestations sous condition de ressources. Il s'agissait d'identifier les caractéristiques institutionnelles, idéologique, et liées aux intérêts des acteurs à la base de ces régimes, et pour comprendre comment ces facteurs ont pu par la suite influencer sur les réformes adoptées. Le souvenir de l'utilisation de prestations sous condition de ressources qui peuvent être très stigmatisantes pour les populations visées explique par exemple et en partie pourquoi d'importants débats ont eu lieu au Royaume-Uni lorsqu'il a été question de les réactiver. Cette histoire explique aussi pourquoi il allait être nécessaire de rassurer quant à leur utilisation alors que ces prestations apparaissaient tout de même comme une solution pertinente pour limiter les dépenses tout en aidant les plus démunis. On constate que cette mémoire de leur utilisation initiale au Royaume-Uni, et alors qu'elles avaient à l'origine un rôle minime dans les systèmes de protection sociale néerlandais et français, a en quelque sorte été diffusé dans ces pays. Lorsqu'il a été question de les utiliser davantage, et même de façon plutôt généreuse, les acteurs comme les partis politiques plutôt à gauche ont rapidement émis des oppositions en référence à cette réputation. D'un autre côté, les acteurs qui les ont utilisées, comme les partis politique de droite, allaient les introduire de façon incrémentale et discrète, sans doute par crainte des sanctions électorales, et en insistant sur les politiques mises en œuvre pour faciliter l'accès, sorte de garde-fou contre cette mauvaise réputation.

En réaction à des difficultés économiques grandissantes qui ont fait suite à une période d'expansion des Etats-providence, les gouvernements des pays étudiés allaient débattre des solutions à adopter et mettre en œuvre diverses stratégies. Dans une seconde partie, nous avons étudié ces premiers questionnements et l'échec des politiques adoptées, et qui expliquent comment et pourquoi des politiques de ciblage ont par la suite été développées. On observe en effet qu'il n'a pas été question dans un premier temps, et face aux problèmes économiques, de cibler les prestations vers les plus démunis, solution qui aurait pourtant permis de limiter les dépenses. Des facteurs institutionnels, comme la nécessité pour les gouvernements de la France et des Pays-Bas, de négocier avec les partenaires sociaux pour mettre en œuvre une partie des réformes, allaient ainsi influencer sur les solutions proposées. On pense aussi à la crainte de sanctions électorales si l'on diminuait les prestations octroyées à certaines populations, et aux difficultés à cibler massivement la protection sociale en utilisant des prestations sous condition de ressources qui étaient tristement célèbres. Avant d'adopter une telle solution, d'autres réformes moins difficiles à mettre en œuvre allaient être tentées, comme une hausse des cotisations

sociales en France, ou une hausse relative des dépenses associée à une logique keynésienne aux Pays-Bas.

Dans un troisième temps, nous nous sommes logiquement intéressés à la mise en œuvre de politiques de ciblage. Ces politiques ont vu le jour suite aux débats décrits et à l'échec des politiques. Elles ont par ailleurs été différentes selon les caractéristiques des régimes de protection sociale étudiés, et sont liées à divers mécanismes de « changement » utilisés par les gouvernements. Dans tous les pays étudiés, face à l'échec de politiques plus faciles à mettre en œuvre, il a fallu se résoudre à limiter les dépenses, notamment par des politiques de ciblage impliquant l'utilisation de prestations sous condition de ressources. Les débats quant à leur utilisation ont toutefois permis l'émergence d'un certain consensus qui explique en large partie que de telles réformes aient finalement été adoptées. Le ciblage allait être perçu comme une façon efficace de limiter les dépenses dans un contexte de crise, tout en dirigeant les ressources disponibles vers les populations qui en avaient le plus besoin. A côté de la formation de consensus, et pour cibler, les gouvernements allaient devoir adopter différentes stratégies liées aux caractéristiques institutionnelles des régimes de protection sociale. En France et aux Pays-Bas, pour cibler la protection sociale, il allait falloir dans un premier temps limiter les dépenses dans le champ des politiques assurantielles en resserrant le montant des aides par rapport aux contributions versées. Pour cela, les gouvernements allaient devoir gagner en importance par rapport aux partenaires sociaux dans la gestion de la protection sociale, ou au moins clarifier les responsabilités. En France, en échange d'une limitation des aides assurantielles, l'Etat allait se charger d'attribuer des prestations sous condition de ressources aux populations qui n'avaient pas assez contribué, tandis qu'aux Pays-Bas, l'Etat allait directement pouvoir imposer plus de restrictions dans les politiques assurantielles, et procéder au ciblage d'aides plus universelles. Dans tous les pays, et pour éviter les sanctions électorales, on remarque finalement que le ciblage allait se faire avant tout de façon incrémentale, par le biais de mécanismes d'obscurcissement et de compensation.

Dans une dernière section, nous avons finalement étudié ce processus de ciblage en nous intéressant aux politiques de lutte contre la pauvreté, et au rôle de plus en plus central des gouvernements dans ce domaine. Le ciblage allait en effet développer ce champ d'action, et l'Etat allait avoir un rôle de premier plan pour élaborer des politiques ciblées de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale. C'est par ailleurs surtout dans ce domaine que la question de l'accès allait être posée par des acteurs sociaux qui cherchaient à aider efficacement les populations ciblées. Dans les pays étudiés, que ce soit par le processus de contraction des aides assurantielles, par la limitation des programmes plus universels, ou par les contreparties grandissantes exigées pour bénéficier des aides (activation), un plus grand nombre d'individus allaient être exclus de toute protection sociale, ou avoir recours à des prestations sous condition

de ressources. Le champ des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, désignant les politiques destinées aux populations qui ne pouvaient pas bénéficier des aides assurantielles ou plus universelles, ou qui n'étaient pas protégés par des soutiens privés comme le marché ou la famille, allait en conséquence se développer. Les gouvernements allaient alors devenir des acteurs centraux de ce champ d'action résultant des politiques de ciblage. Au Royaume-Uni, le gouvernement allait principalement être en charge de distribuer des aides plutôt généreuses destinées aux populations exclues. Aux Pays-Bas, les gouvernements allaient développer des programmes de lutte contre la pauvreté, et aussi mettre en œuvre des politiques d'activation des aides dans ce champ. En France, l'Etat allait gérer, indépendamment des partenaires sociaux, de nouvelles prestations ciblées introduites à la marge.

Le ciblage de la protection sociale vers les plus démunis s'est donc développé dans tous les pays étudiés à partir des difficultés économiques rencontrées dans les années 1970. Les caractéristiques institutionnelles, l'histoire de la protection sociale, et les intérêts des acteurs expliquent les résistances opposées à ces réformes, et permettent également de comprendre les mécanismes utilisés par les gouvernements en place pour tout de même cibler la protection sociale. Les réformes ont ainsi eu lieu de façon incrémentale dans tous les pays, sur la base de consensus quant à la nécessité d'économiser tout en aidant les plus démunis. On remarque par ailleurs l'utilisation récurrente de mécanismes de division des pouvoirs (surtout en France et aux Pays-Bas), de compensation donnée par rapport aux restrictions imposées (surtout en France et au Royaume-Uni), et encore d'obscurcissement (dans tous les pays). La compréhension de ce processus de ciblage nous permet d'étudier dans un second chapitre le processus de ralliement des acteurs qui allaient poser la question de l'accès aux prestations ciblées, les références historiques qu'ils ont mobilisées, la réception de leurs idées, de même que les politiques adoptées.

Chapitre 2. L'émergence du référentiel de l'accès aux droits sociaux : le chaînon manquant entre solidarité et évolutions globales de la protection sociale

Pour expliquer pourquoi la thématique de l'accès aux droits a gagné en importance et a été l'objet de politiques publiques dans les trois dernières décennies, nous avons tout d'abord postulé que l'émergence de la question était liée, dans les pays étudiés, au processus de ciblage de la protection sociale. Dans le précédent chapitre, nous avons étudié ce processus de ciblage, et en nous intéressant particulièrement aux obstacles institutionnels rencontrés, aux références historiques mobilisées par les acteurs en désaccord avec ces politiques, et aux mécanismes par lesquels ce ciblage a tout de même eu lieu.

Notre seconde hypothèse, que nous allons démontrer dans ce chapitre, est que divers acteurs préoccupés par cette évolution de la protection sociale, en critiquant le ciblage, ont posé la question de l'accès aux droits sociaux. Il s'agissait tout d'abord pour eux de défendre des politiques sociales plus généreuses. Etant donnée la mauvaise réputation des prestations sous condition de ressources, partie intégrante de ciblage, on craignait alors qu'une large partie des populations visées n'ait pas accès aux aides qui leur étaient destinées, et l'on déplorait les coupures réalisées dans les aides assurantielles et plus universelles. Face à la nécessité de mieux contrôler les dépenses de protection sociale qui était peu à peu reconnue, un consensus a cependant vu le jour entre ces acteurs soucieux de défendre « l'Etat-providence », et des acteurs davantage concernés par des questions économiques. Il était possible de cibler la protection sociale vers les plus démunis, et face aux difficultés économiques, mais à condition de veiller au bon accès des populations aux prestations ciblées. Avec ce chapitre, il s'agit d'analyser la formation de ce consensus ambigu qui explique l'émergence de la question de l'accès aux droits. Précisons que cette analyse s'imbrique forcément dans les évolutions décrites au précédent chapitre. Pour faciliter l'analyse, nous étudions de façon séparée le processus de ciblage et le développement d'un consensus sur l'accès, mais il est évident que dans les faits, ces évolutions ont eu lieu dans un même mouvement.

L'analyse précédemment proposée du processus de ciblage doit donc nous permettre de comprendre les références « historiques » mobilisées par les acteurs qui ont posé la question de l'accès, les réactions à leurs arguments, et également de comprendre comment un champ d'action où allaient se retrouver ces acteurs, le champ de politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion, s'est développé. Pour comprendre comment la question de l'accès a été mise à l'agenda, il faut d'autre part s'intéresser à certaines caractéristiques des systèmes de protection sociale. Il s'agit par exemple d'expliquer les liens entre coalitions d'acteurs qui ont posé la question de l'accès. Des acteurs du milieu associatif engagés dans la lutte contre la pauvreté, des

acteurs d'administrations sociales en charge de gérer les aides ciblées, des acteurs du milieu de la recherche intéressés par la distribution des aides, ou encore des acteurs politiques préoccupés par les évolutions de la protection sociale ont ainsi questionné l'accès en réaction au ciblage. Les rapports entre ces acteurs, leur rencontre, expliquent en partie la mise sur agenda de la thématique de l'accès. Ces liens dépendaient de certains facteurs institutionnels comme les relations entre le milieu de la recherche et les pouvoirs publics, les rapports et lieux de rencontre « officiels » entre le milieu associatif, l'expertise, l'administration et les pouvoirs publics, ou l'organisation plutôt locale ou nationale de la redistribution. La question de l'accès a par ailleurs gagné en importance en fonction des symboliques mobilisées.

Des acteurs ont ainsi posé la question de l'accès en réfèrent à l'histoire du développement de la protection sociale dans leur pays ou dans des pays voisins. Leur mobilisation dépendait de facteurs institutionnels, et la formation d'un consensus ambigu explique en grande partie l'émergence de cette thématique. En d'autres termes, en réponse aux changements survenus dans la conception globale de la protection sociale, des acteurs impliqués dans la lutte contre la pauvreté ont réagi en redéfinissant leur place et leur rôle, alors que de nouveaux acteurs ont aussi investi ce champ d'action. Pour eux, l'action sociale allait en large partie correspondre à veiller à l'affirmation et au respect de l'accès aux droits sociaux. En reconnaissant officiellement cette problématique dans le discours officiel, et plus tard en la transposant en politiques publiques, l'Etat allait pour sa part trouver la clef pour développer le ciblage des aides.

Avec ce chapitre, il s'agit en conséquence de comprendre comment la question de l'accès aux droits a été mise au cœur de l'action des acteurs des politiques de lutte contre la pauvreté, par quels acteurs et par quels processus. Pour cela, nous revenons dans un premier temps sur les notions de référentiel global et sectoriel qui nous permettent de clarifier notre questionnement et notre analyse. Il s'agira ensuite de s'intéresser au processus d'émergence de la question de l'accès aux droits sociaux en tant que tel.

I. La construction d'un référentiel des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion

Face aux difficultés économiques rencontrées dans les années 1970, une des solutions a été de cibler davantage la protection sociale en limitant l'accès aux aides assurantielles et universelles, et en dirigeant des aides vers les plus pauvres. En réaction à cette transformation, la mise sur agenda de la question de l'accès aux droits participait à rendre compatible des intérêts *a priori* divergents. En d'autres termes, en parallèle du développement du ciblage, l'émergence la question de l'accès aux droits sociaux, soulevée par une large partie des acteurs impliqués dans la lutte contre la pauvreté et l'exclusion, allait permettre à ce champ d'action de s'ajuster aux

objectifs globaux tout en ayant une identité sociale. Afin de mieux comprendre la formation de ce consensus qui explique en large partie l'émergence de la question de l'accès aux droits, nous avons choisi d'utiliser une approche cognitive des politiques publiques, et telle que proposée principalement par Bruno Jobert et Pierre Muller⁴⁸⁵. Il s'agit dans cette section d'expliquer et de détailler cette approche.

1. Le rapport « global-sectoriel » pour comprendre l'émergence de la question de l'accès aux droits sociaux

Bruno Jobert et Pierre Muller ont développé les termes de rapport global-sectoriel et de référentiel global et sectoriel qui sont particulièrement utiles à notre analyse. Par « rapport global-sectoriel », leurs travaux font référence au processus d'émergence des politiques dans le sens où ces politiques peuvent être comprises comme des tentatives d'ajustement entre deux niveaux de reproduction sociale, ou comme des tentatives de réduction des désajustements sociaux. Ces décalages s'expliquent par la différence de niveau hiérarchique entre le secteur et la société, par les divergences dans la temporalité ou dans le rythme de reproduction des secteurs par rapport aux autres ou par rapport à société, et par les décalages qui peuvent survenir entre les systèmes de *leadership* sectoriels et globaux⁴⁸⁶.

Le concept de société globale fait alors référence au système d'hégémonie ou aux mécanismes de légitimation de l'ordre social et des élites dirigeantes. Une élite contribue ainsi à définir les représentations, les buts et les valeurs de la société dans son ensemble. Au sein de cette société globale, le référentiel est cette représentation de toute la société, et imposée par certains acteurs, autour de laquelle vont s'ordonner et se hiérarchiser les différentes représentations sectorielles⁴⁸⁷.

Le secteur est pour sa part un assemblage de rôles sociaux structurés par une logique de fonctionnement en général professionnelle. Le secteur renvoie ainsi à trois dimensions. Il est composé d'un ensemble d'acteurs exprimant des intérêts spécifiques, ces acteurs étant regroupés en organisations corporatistes ou étant plus dispersés, et étant parfois même en compétition pour la domination du secteur. Le secteur comprend également une dimension institutionnelle qui exprime la division du travail administratif dans un ensemble d'organisations qui vont relativement figer les configurations de pouvoir. Le secteur comprend finalement une dimension

⁴⁸⁵ On remarque que les travaux de Paul Sabatier sur la notion d'*advocacy coalition* rejoignent l'approche par référentiel, tout comme les travaux de Peter Hall sur l'idée de « paradigme » qui en sont assez proches. Voir à ce sujet : Paul A. SABATIER, Hank C. JENKINS-SMITH. *The Advocacy Coalition Framework: An Assessment In SABATIER, Paul A. ed. Theories of the Policy Process*. Oxford: Westview Press, 1999, pp. 117-168. / Peter A. HALL. *Policy Paradigms, Social Learning and the State*, p. 275-296.

⁴⁸⁶ Bruno JOBERT, Pierre MULLER, p. 55.

⁴⁸⁷ *Ibid.*, p. 65.

cognitive qui exprime la vision du problème et des solutions telles qu'élaborée par les acteurs dominant le secteur, et manifestée sous forme de diagnostics, d'algorithmes, de valeurs et de normes qui donnent sens à l'action dans le domaine⁴⁸⁸. Selon les termes utilisés par Pierre Muller, il s'agit d'une :

« représentation d'un secteur, d'un domaine ou d'une profession. Son premier effet est de baliser les frontières du secteur, sa configuration et sa place dans la société, dans la mesure où ces éléments sont l'objets de conflits permanents en liaison avec les controverses sur le contrôle de l'agenda public »⁴⁸⁹.

Les rapports « global-sectoriel » consistent enfin à des tentatives d'ajustement des visions sectorielles avec le référentiel global.

Précisons ici qu'une approche cognitive des politiques publiques, qui s'intéresse à ces rapports global-sectoriel, est souvent associée à une approche par les « idées » qui laisserait peu de place aux acteurs. Il s'agit à nos yeux d'une interprétation faussée, les acteurs et leurs intérêts étant au centre de notre analyse en ce que nous cherchons à comprendre comment ces derniers ont pu définir un référentiel d'action qui leur donne une identité face aux transformations globales de la protection sociale⁴⁹⁰. Il s'agit bien de s'intéresser aux intérêts de ces acteurs pour comprendre l'émergence de la question et de politiques d'accès aux droits sociaux.

En ce qui concerne notre objet de recherche, le fait de simplement distribuer des aides très ciblées ne correspond pas à une philosophie de l'action susceptible de satisfaire aux valeurs et aux normes d'une large partie des acteurs du secteur de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion, secteur qui s'est développé en lien avec le ciblage de la protection sociale. Les acteurs de ce secteur ont généralement en commun certains idéaux de justice sociale, de solidarité ou d'égalité qui sont difficilement compatibles avec un simple intérêt de contrôle des dépenses sociales. Pour ces acteurs, face au ciblage, il allait en quelque sorte être question de définir un référentiel sectoriel susceptible d'accorder leurs représentations et leur identité avec le référentiel de marché. La question de l'accès aux droits sociaux, telle que définie et élaborée par certains acteurs, allait permettre ce re-codage. Le nouveau leitmotiv du secteur allait en quelque sorte être : la lutte contre la pauvreté passe par un accès effectif aux droits et aux prestations ciblées. La construction d'un référentiel de l'accès, et en fonction de caractéristiques institutionnelles nationales, a ainsi

⁴⁸⁸ Pierre MULLER. « Secteur » In BOUSSAGUET, Laurie, JACQUOT, Sophie, RAVINET, Pauline dir. *Dictionnaire des politiques publiques*. 2^e éd. Paris : Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, 2006, p. 412.

⁴⁸⁹ Pierre MULLER. « Référentiel » In BOUSSAGUET, Laurie, JACQUOT, Sophie, RAVINET, Pauline dir. *Dictionnaire des politiques publiques*. 2^e éd. Paris : Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, 2006, p. 375.

⁴⁹⁰ Pierre MULLER. L'analyse cognitive des politiques publiques : Vers une sociologie politique de l'action publique. *Revue française de science politique*, 2000, vol. 50, n° 2, p. 193.

permis aux acteurs de se donner certaines valeurs communes dont l'égalité d'accès, mais aussi de déterminer une stratégie d'action du secteur : veiller à l'accès effectif des populations aux aides.

2. Les conditions d'émergence du nouveau référentiel sectoriel d'accès aux droits sociaux

Toujours selon Bruno Jobert et Pierre Muller, trois conditions concernant le secteur lui-même doivent exister pour que se développe une politique sectorielle, dans ce cas une politique d'accès aux droits sociaux. Une catégorie professionnelle doit prendre la direction du secteur et faire accepter cette direction par des compromis. On traitera ainsi de *leadership* professionnel. Un *leadership* doit aussi se mettre en place dans le domaine de l'expertise administrative. Un (ou des) acteur administratif doit en d'autres termes revendiquer avec succès l'exclusivité d'un domaine concerné. Il faut finalement que les deux formes de *leadership*, c'est-à-dire les deux configurations du secteur ainsi définies, se superposent suffisamment pour que s'enclenchent des processus d'interférence positive entre l'administration et le milieu⁴⁹¹.

Au sein de ces domaines, il s'agira entre autres d'identifier les principaux médiateurs ou *leaders* qui ont décodé le rapport global-sectoriel, et qui ont élaboré le nouveau référentiel de l'accès aux droits et aux aides. En reprenant les termes de Bruno Jobert et de Pierre Muller, quels sont les acteurs qui se sont chargés de cette opération de construction du référentiel ? A partir de quels concepts, de quels cadres ? A travers quels mécanismes ? S'il y a lieu, quel est le rôle joué par les acteurs dans l'élaboration de nouveaux rapports de pouvoir dans le secteur⁴⁹² ?

Ces acteurs ou médiateurs vont donc faire changer les politiques sectorielles. Ces changements vont dépendre de deux variables principales. Il s'agit de l'état du rapport global-sectoriel, le secteur pouvant notamment être en déclin ou en expansion. Il peut aussi s'agir de la nature de la médiation sectorielle, et donc du référentiel, soit de l'état des relations au sein de l'élite dirigeant le secteur. Différents scénarios découlent de ces relations. Notre objet d'étude relève tout d'abord d'une forme de gestion de la croissance. Dans le cadre d'un nouveau référentiel global de marché, le secteur des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion allait gagner en importance. Bien que des politiques destinées aux populations les plus pauvres existaient dans les pays étudiés avant les années 1970 et la crise du référentiel global, tout s'est passé comme si ce secteur s'était réellement construit, ou s'était en tous les cas considérablement développé, à partir de cette période. Au Royaume-Uni, alors que des limitations ont eu lieu dans les programmes assurantiels et plus généreux de protection sociale, une partie des citoyens ont dû se tourner vers des programmes d'assistance pour subvenir à leurs besoins. Les ressources octroyées à ce secteur ont même augmenté avec l'arrivée au pouvoir du gouvernement travailliste

⁴⁹¹ Bruno JOBERT, Pierre MULLER, *op. cit.*, p. 61.

⁴⁹² *Ibid.*, p. 52.

en 1997. En France, en lien avec un processus de contraction des prestations assurantielles traditionnelles, on a créé et développé des politiques de solidarité destinées aux publics qui demandaient massivement à bénéficier d'une protection sociale. Aux Pays-Bas, également face à un processus de contraction des assurances, le niveau local a développé diverses politiques pour les plus pauvres, et l'Etat s'est de plus en plus investi dans la définition de programmes de lutte contre la pauvreté. Dans tous ces pays, de nouveaux acteurs se sont investis dans le secteur, à côté d'acteurs plus traditionnels comme le milieu associatif ou le milieu de la recherche. En France, à côté du rôle important joué depuis des années par les associations caritatives dans la lutte contre la pauvreté, des acteurs administratifs comme la CNAF, qui était plutôt en charge des prestations familiales, se sont investis dans le secteur. On pense aussi à la création de structures « administratives » comme l'ONPES ou le Conseil National des politiques de Lutte contre la pauvreté et l'Exclusion sociale (CNLE) qui ont été des lieux de rassemblement des acteurs du secteur. Au Royaume-Uni, le CPAG a été un acteur central dans la définition du référentiel, et de par ses liens avec le milieu de la recherche et le Parti travailliste. « L'assimilation » de ces préoccupations pour l'accès par des structures administratives comme le *Department for Work and Pensions* (DWP), ont permis au référentiel de vraiment s'imposer. Aux Pays-Bas, l'importation de préoccupations pour l'accès par des chercheurs au fait des questionnements émis au Royaume-Uni, et les nombreux liens entre ces experts et des instances administratives comme la Commission de recherche sur la Sécurité sociale (COSZ), ont permis la construction d'un référentiel de l'accès.

Précisons qu'il s'agit bien selon nous du développement d'un secteur, de sa croissance, et même si le secteur des politiques de lutte contre la pauvreté gagne en importance en lien avec un certain déclin des politiques sociales comprises dans un sens plus large (processus de contraction des aides assurantielles et limitation de certaines aides plus universelles). Ainsi, et contrairement à ce qu'affirmaient Pierre Muller et Bruno Jobert, on a assisté à la création ou à l'expansion d'un secteur dans une période qui n'était pas une période de croissance économique, mais plutôt de limitation et de contrôle des dépenses, ce qui n'allait pas empêcher que des ressources nouvelles soient dégagées pour ce secteur⁴⁹³. Précisons encore que la croissance du secteur n'allait toutefois pas éviter des critiques incessantes de la part des acteurs concernés quant à l'insuffisance des ressources octroyées au secteur, critiques qui peuvent *a priori* laisser croire à un déclin. Nous croyons plutôt que face à l'ampleur des demandes faites au secteur, la création de nouvelles politiques et l'augmentation des ressources n'allaient pas apparaître comme suffisantes pour faire face au déclin d'autres politiques comme les aides de type assurantielle. En tous les cas, la croissance du secteur allait déboucher sur la définition d'images de référence définissant l'action

⁴⁹³ *Ibid.*, p. 135.

des acteurs, sur la création d'un nouveau référentiel sectoriel compatible avec le référentiel global de contrôle des dépenses. Il allait s'agir pour les acteurs du secteur de s'assurer de l'accès effectif de populations à des prestations pourtant de plus en plus ciblées vers certains publics.

Afin de mieux comprendre cette construction d'un référentiel sectoriel compatible avec le référentiel global, nous avons choisi d'identifier les principaux acteurs qui ont participé à cette émergence. Il peut s'agir d'acteurs politiques, administratifs, de membres d'associations caritatives ou de groupes de pression, ou encore de spécialistes. Il va cependant de soit que cette division entre acteurs demeure artificielle, les individus ne se cantonnant pas toujours à un seul champ d'action. Il est par exemple fréquent que des acteurs du milieu associatif soient appelés à des fonctions administratives et vice-versa. Nous croyons toutefois que c'est justement ces échanges ou interférences positives entre milieux qu'il faut identifier car ils permettent à un nouveau référentiel de s'imposer. En France et au Royaume-Uni, il apparaît que les nombreux liens entre les milieux associatifs et administratifs expliquent en grande partie la construction du référentiel de l'accès, alors qu'aux Pays-Bas, la rencontre entre les acteurs de l'administration sociale et de la recherche explique cette synthèse.

D'autre part, selon les pays, nous identifions des références historiques qui ont été utilisées par les acteurs pour construire le référentiel sectoriel. La question de l'accès aux droits, telle qu'elle gagne en importance et est définie dans les pays étudiés à partir des années 1970, n'est pas le produit d'une « génération spontanée ». Dans un processus de cadrage de la question de l'accès aux droits, les acteurs feront référence à une certaine historicité du problème. L'identification de définitions et de problématiques antérieures permet de mieux comprendre comment sera construit le référentiel sectoriel. Dans les pays étudiés, la question de l'accès aux droits ne réfère en effet pas aux mêmes cadres et symboliques, ce qui explique entre autres des formulations qui ne sont pas tout à fait similaires. Une problématique ancienne qui a attiré plus ou moins d'importance peut par exemple être mise remise au goût du jour, être reformulée et devenir un élément central de l'adaptation sectorielle. Ce sera notamment le cas au Royaume-Uni où la stigmatisation traditionnellement associée aux *Poor laws* inspirera en partie la construction d'un référentiel en termes de droits sociaux. Une problématique voisine, appliquée à un autre secteur et plus ou moins ancienne, peut également servir de point de référence ou d'inspiration pour les médiateurs du secteur. Le référentiel de l'accès aux droits sociaux en France a par exemple été construit en référence aux droits de l'homme pour donner de la force aux revendications des acteurs du champ de la solidarité. La formulation d'une problématique dans un autre pays, ou à un autre niveau de décision comme le niveau local ou international, peut finalement inspirer la problématique étudiée. Des acteurs pourront par exemple s'inspirer de politiques adoptées à l'étranger, de formulations des problèmes définis par des acteurs qui évoluent dans d'autres pays ou à l'international. Aux Pays-Bas, le référentiel de l'accès a ainsi été

élaboré principalement en référence aux travaux anglais sur le recours aux aides. Par ailleurs, au Royaume-Uni, la référence aux droits sociaux s'inspire en partie du mouvement des droits civiques américains. Il s'agit donc d'identifier ces problématisations antérieures qui permettent de mieux comprendre les débats.

Pour que ce référentiel s'impose, un certain consensus a également eu lieu quant à la problématisation. Divers paramètres liés à la formulation du référentiel sont susceptibles de rallier davantage d'acteurs, de faire consensus. Un référentiel qui est formulé en des termes ambigus ou dont le caractère flou est susceptible de permettre plusieurs interprétations permet l'adhésion de différents acteurs. La simplicité de l'énonciation participe aussi à l'émergence du référentiel. La persistance dans le temps, dans la mesure où un référentiel est présenté comme susceptible de s'inscrire dans le long terme, pourra également susciter le ralliement de plusieurs acteurs. On remarque finalement que la formulation du référentiel se déploie très souvent sur le terrain des symboles auxquels font appel les entrepreneurs politiques⁴⁹⁴. Le référentiel de l'accès aux droits, dans les pays étudiés, est susceptible, selon les périodes et selon les acteurs, de faire à la fois référence à un accès plus efficient aux prestations ciblées, mais aussi à une certaine remise en cause des évolutions de la protection sociale. S'agit-il d'avoir accès aux droits existants ou d'avoir accès à davantage de droits ?

Il faut spécifier que le caractère ambigu du référentiel finalement adopté n'exclut pas certains rapports de pouvoir, ou ne permet pas d'affirmer que tous les acteurs du secteur vont au final adhérer au référentiel. Certains acteurs, de par les positions souvent plus extrêmes qu'ils soutenaient, se sont ainsi retrouvés à avoir une place minime dans le secteur, à compter très peu dans le débat public, à bénéficier de ressources minimales. Des acteurs du milieu de la recherche ont ainsi défendu la mise en place d'un « revenu universel » accessible octroyé à tous, indépendamment des ressources ou de quelconque test d'éligibilité⁴⁹⁵. Proposée comme alternative au ciblage, cette aide devait permettre de limiter les coûts de gestion des prestations sociales, tout en évitant les difficultés d'accès. Cette proposition n'a cependant pas su réellement s'imposer dans le débat public. De même, des associations comme le CPAG qui défendaient au départ un retour à des politiques plus universelles ont dû adapter leur discours et accepter, bien que de façon ambiguë, le ciblage, ou alors perdre de leur influence dans les débats. Dans le cadre

⁴⁹⁴ Voir à ce sujet : Roger W. COBB, Charles D. ELDER. *Participation in American Politics: The Dynamics of Agenda Building*. Boston: Allyn and Bacon, 1972. / Yves MENY, Jean-Claude THOENIG. *Politiques Publiques*. Paris : PUF, 1989, pp. 178-179.

⁴⁹⁵ Ce revenu est parfois et entre autres qualifié d'allocation universelle, de revenu citoyen, de revenu social garanti. En anglais, on parle de *Basic Income*. Voir à ce sujet : Tony FITZPATRICK. *Freedom and Security: An Introduction to the Basic Income Debate*. London: Macmillan Press Ltd., 1999. / Philippe VAN PARIJS. *Competing Justifications of Basic Income*. In VAN PARIJS, Philippe ed. *Arguing for Basic Income: Ethical Foundations for a Radical Reform*. London: Verso, 1992.

de ce travail, sans ignorer ces rapports de pouvoir, nous nous intéresserons surtout aux acteurs qui ont su construire un consensus, et donc en quelque sorte gagner une hégémonie sur le secteur.

L'adoption du référentiel de l'accès aux droits s'explique finalement par le fait qu'il donne une représentation du secteur qui est susceptible de s'imposer comme image de référence pour le politique appelé à intervenir sur les politiques publiques correspondantes. Le référentiel peut en quelque sorte donner lieu à la formulation de problèmes sur lesquels le politique peut agir par le biais de politiques publiques. Il est ainsi très aisé d'imaginer divers moyens pour faciliter l'accès aux aides, que ce soit par une simplification des procédures administratives, par des campagnes d'information sur les aides, ou par la création de centres de conseils sur les droits. Comme nous le verrons, la formulation du référentiel peut ensuite se traduire (ou non) par une intervention politique visant à répondre aux problèmes correspondants. En tous les cas, l'analyse de ces différentes phases nous permet de comprendre comment un secteur peut se construire et s'ajuster au référentiel dominant.

I. Le référentiel de l'accès aux droits sociaux au Royaume-Uni : l'importance du *Welfare Rights Movement*

L'accès aux droits sociaux est depuis des années au centre des débats sur la protection sociale au Royaume-Uni. Comme nous l'avons vu, les prestations sous condition de ressources ciblées vers les plus pauvres sont associées dans ce pays à une longue histoire. Le souvenir de *Poor laws* leur est ainsi particulièrement lié. D'un autre côté, l'argument selon lequel il était possible d'économiser en dirigeant les ressources vers les populations qui en avaient davantage besoin était souvent utilisé pour justifier de leur utilisation. En référence historique à ces *Poor laws*, mais également à la possibilité d'économiser, la question de l'accès aux prestations sociales allait être au cœur des débats qui ont eu lieu sur l'utilisation de ces aides surtout à partir des années 1960 au Royaume-Uni. Le nouveau *lobby* anti-pauvreté ou le Mouvement des droits sociaux (*Welfare Rights Movement*), véritable entrepreneur professionnel, allait en quelque sorte se saisir de la question et construire autour de celle-ci le champ de la lutte contre pauvreté.

Même si la question de l'accès aux droits sociaux a une longue histoire, elle allait donc être placée au centre de l'action sociale à partir des années 1960, et être constituée en tant que référentiel de la lutte contre la pauvreté. Des acteurs administratifs ainsi que des acteurs professionnels, surtout associatifs, allaient être au centre de la traduction d'un référentiel sectoriel compatible avec le référentiel global. Pour mieux comprendre l'action de ces acteurs, nous avons choisi de centrer l'analyse autour de deux moments-clés pour la reconnaissance du référentiel, soit les réformes des SB et l'adoption du FIS. L'adoption d'autres prestations sous condition de ressources a également été l'occasion de mobilisations sur la question de l'accès aux droits, mais

dans les limites de cette recherche, nous avons choisi de nous cantonner aux débats qui ont entouré l'adoption et les développements de ces deux prestations.

1. Les SB

Dans la période qui a suivi la Deuxième Guerre mondiale, comme nous l'avons vu, le système de protection sociale du Royaume-Uni a été étendu. La protection sociale reposait alors davantage sur un principe d'universalité, le rôle des prestations sous condition de ressources ayant été relativement réduit. Dans le champ de l'assistance sociale, certaines prestations délivrées aux plus pauvres ont cependant suscité des questionnements quant à l'accès effectif des populations aux aides, ce qui allait en quelque sorte amorcer le débat sur l'accès aux droits sociaux qui allait surtout se développer à partir des années 1960, et alors qu'il était question de réintroduire davantage de sélectivité dans le système de protection sociale du Royaume-Uni.

a) La création du *National Assistance* : une préfiguration des débats à venir

Dans les années 1940, les transformations apportées à l'assistance sociale allaient susciter des questionnements quant à l'accès aux droits, étant à l'origine des premiers travaux réalisés sur l'accès. Ces interrogations préfiguraient alors les débats plus importants qui allaient avoir lieu dans les années 1960 sur l'accès. En 1948, la *National Assistance* a ainsi été créée comme dernier filet de sécurité pour remplacer les *Poor laws*, et même si le souvenir des *Poor laws* allait rester pendant longtemps attaché à l'assistance sociale. Bien que les gouvernements conservateurs aient tenté d'expliquer que les prestations sous condition de ressources n'étaient plus stigmatisantes, les travaillistes craignaient que les publics n'aient pas recours aux aides et auraient préféré des aides moins ciblées (voir chapitre 1). Ces craintes étaient au départ appuyées par les observations faites au niveau local, principalement par diverses organisations caritatives en contact avec les publics concernés, qui affirmaient que plusieurs citoyens, dont les personnes âgées, étaient réticentes à réclamer ces aides⁴⁹⁶.

C'est dans ce contexte qu'avaient été réalisées les premières études quant au recours effectif aux aides. Pour les conservateurs, il s'agissait en quelque sorte de prendre le problème « à bras le corps » en réalisant des recherches sur l'accès et en tentant de remédier aux difficultés. Pour les travaillistes et autres acteurs qui s'opposaient aux prestations sous condition de ressources, il s'agissait plutôt, et dans un premier temps, de mettre en lumière ces problèmes d'accès et de faire la preuve de l'inefficacité des prestations. Dans un deuxième temps, alors que

⁴⁹⁶ Alan DEACON, Jonathan BRADSHAW, *op. cit.*, p. 102.

les travaillistes avaient peu à peu accepté ces prestations dans un contexte économique difficile, ces études allaient plutôt servir à justifier de l'utilisation des aides, les responsables s'assurant du bon accès des populations. En d'autres termes, et selon un spécialiste des politiques publiques britanniques rencontré :

“There is always the argument that with means-tested, you can do more for the people who really need help, with less money than universal benefits. The problem is that if take-up is bad, your policies be criticized and some can argue that universal benefits are better. So even the Labour, who support means-tested for those reason, take care and ‘protect’ themselves saying that the take-up is ok. [...] If take-up levels are not good, they would be under pressure to give money with universal help”.

Parmi ces premières études, citons par exemple le rapport de 1954 du Comité sur les problèmes économiques et financiers des personnes âgées qui faisait brièvement mention des difficultés de cette population à réclamer le *National Assistance*⁴⁹⁷. En 1959, lors de débats sur l'augmentation des SP, des compléments retraite qui faisaient partie de l'assistance nationale, le ministre conservateur des retraites et des assurances nationales (*Minister of Pensions and National Insurance*), John Boyd Carpenter, confirmait en référant à ce rapport que des difficultés d'accès existaient certainement, mais il assurait que le sentiment de stigmatisation avait diminué au sein de la population concernée depuis quelques années. Les difficultés d'accès étaient selon lui liées à trois causes principales. Par ignorance, les gens ne savaient pas qu'il n'était pas nécessaire d'être « sans le sou » pour être éligible aux aides. Il précisait que les citoyens croyaient aussi parfois que les tests d'éligibilité étaient humiliants. Toujours selon lui, certaines personnes considéraient également et à tort que les aides étaient de la charité car elles n'étaient pas liées à des contributions antérieures. Les responsables des NAB, en charge de distribuer les prestations d'assistance, considéraient pour leur part que les problèmes d'accès et de stigmatisation n'étaient pas sérieux et qu'ils étaient appelés à disparaître⁴⁹⁸.

Citons aussi une autre importante étude réalisée par Peter Townsend, un chercheur fortement engagé pour défendre des politiques sociales « généreuses » qui allait militer au sein du CPAG. En 1957, il évaluait un taux de non-recours au *National Assistance* se situant entre 20 et 25 % chez les personnes âgées rencontrées dans la ville de Bethnal Green⁴⁹⁹. D'autres études allaient aussi insister sur l'importance des difficultés d'accès à la prestation, si bien que le problème allait devenir une question politique importante au début des années 1960. En 1962, Dorothy Cole et J. E. G. Utting réalisaient par exemple une enquête auprès d'environ 400 ménages composés de personnes retraitées, et concluaient que 12 % étaient éligibles à

⁴⁹⁷ HMSO. *Report of the Committee on the Economic and Financial Problems of Provisions for Old Age (Phillips Report)*. London: HMSO, 1954.

⁴⁹⁸ Alan DEACON, Jonathan BRADSHAW, *op. cit.*, pp. 102-103.

⁴⁹⁹ Peter TOWNSEND. *The Family Life of Old People*. Oxford: Routledge, 1957.

l'assistance sans pour autant la recevoir⁵⁰⁰. Une enquête réalisée par le ministère des Pensions en 1965 reconnaissait par ailleurs l'existence de difficultés d'accès et avançait que le recours aux aides était très bas chez ces populations⁵⁰¹.

A la même époque, des estimations « officielles » du recours aux SB étaient régulièrement réalisées par le DHSS. Créé en 1957, le *Family Expenditure Survey* (FES) est une enquête annuelle qui permet de connaître les revenus et les dépenses d'environ 7 000 familles. Il s'agissait d'évaluer le nombre de familles éligibles aux SB, et de comparer ces données avec les statistiques administratives sur le nombre de personnes réclamant l'aide. Il était ainsi possible de connaître approximativement le nombre de familles éligibles qui réclamaient l'aide. Pour l'année 1979, les estimations du DHSS montraient par exemple qu'environ 70 % des familles éligibles aux SB recevaient effectivement l'aide⁵⁰². Ces estimations officielles pouvaient ainsi être utilisées par l'opposition pour insister sur les difficultés d'accès, ou par les responsables gouvernementaux pour arguer d'un bon accès ou pour justifier des progrès accomplis dans l'accès aux prestations ciblées face aux critiques des militants. Comme le faisait remarquer une spécialiste des politiques sociales britanniques rencontrées à propos des recherches entreprises par les responsables gouvernementaux sur le recours :

“Politically, if means-tested is the policy, than it has to prove it works, specially with the beveridgien system, with the Poor laws, with the old debate about means-tested. With take-up estimations, the government may feel less vulnerable to attack: the others cannot say means-tested is a policy failure”.

b) Une réforme de l'assistance qui met la question de l'accès aux droits sociaux au centre des préoccupations

En 1966, les travaillistes au pouvoir, sans éliminer les prestations sous condition de ressources, ont plutôt choisi, et dans l'espoir de faire diminuer les difficultés d'accès et la stigmatisation, de changer le nom et l'image de l'assistance sociale. Comme nous l'avons vu, ils en étaient alors venus à la conclusion que le fait de limiter l'utilisation des assurances sociales, notamment en optant pour une hausse générale des retraites plutôt que pour la mise sous condition de ressources, était une solution trop coûteuse. Les prestations d'assistance nationale sont devenues, à partir de 1966, les SB (*Social Security Act of 1966*). On remarque que le

⁵⁰⁰ Dorothy COLE, J. E. G. UTTING. *The Economic Circumstances of Old People*. Welwyn: Codicote Press, 1962. Ouvrage cité dans : UNIVERSITY OF YORK. DEPARTMENT OF SOCIAL ADMINISTRATION AND SOCIAL WORK. SOCIAL POLICY RESEARCH UNIT. *The Process of Claiming Family Income Supplement: Background Paper II*. DHSS 66/2. 81. AC. York: University of York, 1981, p. 2. Non-published document.

⁵⁰¹ MINISTRY OF PENSIONS AND NATIONAL INSURANCE. *Financial and Other Circumstances of Retirement Pensions*. London: HMSO, 1966. Ouvrage cité dans : UNIVERSITY OF YORK. DEPARTMENT OF SOCIAL ADMINISTRATION AND SOCIAL WORK. SOCIAL POLICY RESEARCH UNIT, *op. cit.*, p. 2. Non-published document.

⁵⁰² Alan DEACON, Jonathan BRADSHAW, *op. cit.*, p. 123.

ministère des Pensions et de l'Assurance nationale (*Ministry of Pensions and National Insurance*) et que le Conseil national de l'assistance (*National Assistance Board*) ont alors été fusionnés en un seul ministère de la Sécurité sociale (*Ministry of Social Security*). Dans ce ministère, une Commission des prestations complémentaires (*Supplementary Benefits Commission, SBC*) était responsable de l'assistance et prenait la place du NAB. Les bureaux qui distribuaient l'assistance et l'assurance ont alors été regroupés dans un même lieu. Des campagnes de publicité pour donner une meilleure image de l'assistance ont aussi été réalisées. Fait important, la loi de 1966 faisait également de l'obtention des aides complémentaires un droit légal. Avec ces décisions, assurance et assistance n'étaient plus autant séparées, ce qui devait faire diminuer la stigmatisation associée à l'assistance et faciliter le recours⁵⁰³.

Parmi ses principaux objectifs, la loi de 1966 visait donc à faire augmenter le recours. Selon une évaluation officielle réalisée par le ministère de la Sécurité sociale, le nombre de bénéficiaires de l'assistance nationale avait effectivement augmenté à la fin de l'année 1966. Selon les travaux d'Anthony Barnes Atkinson, chercheur en économie reconnu dans le champ de la lutte contre la pauvreté, cette augmentation ne reflétait cependant pas qu'une hausse du recours parmi les populations qui étaient déjà éligibles avant la réforme, mais une hausse du recours liée à une éligibilité élargie. Selon lui, entre la moitié et les deux tiers de l'augmentation des demandes pouvait être expliquée par une échelle d'éligibilité plus généreuse, ce qui signifiait que les difficultés de recours n'avaient en majeure partie pas disparues⁵⁰⁴.

Avec la réforme, les catégories de bénéficiaires qui recevaient l'assistance nationale (SB) avaient en fait changé. Le nombre de retraités qui recevaient l'aide allait diminuer de 1966 à 1975, alors que le nombre de chômeurs et de familles monoparentales qui demandaient l'aide allait augmenter. Les améliorations apportées dans la disponibilité et le niveau des retraites professionnelles expliquaient qu'une partie des retraités n'étaient plus éligibles à l'assistance, alors que la situation économique, les restrictions aux prestations chômage et l'évolution des mentalités expliquaient la hausse du nombre de chômeurs et de familles monoparentales qui demandaient l'aide.

Ces transformations des publics du SBC allaient cependant avoir des conséquences importantes pour l'accès aux aides. L'administration des bénéfices est ainsi devenue beaucoup plus compliquée. Les bureaux locaux en charge de la gestion des aides avaient davantage de clients, et malgré une augmentation du nombre d'employés, la qualité des services donnés allait diminuer. Les chômeurs et les familles monoparentales avaient par exemple tendance à entrer et sortir fréquemment des dispositifs, contrairement aux retraités ou aux invalides, ce qui

⁵⁰³ CMND 3338. *Ministry of Social Security Annual Report 1966*. London: HMSO, 1967. Ouvrage cité dans : Alan DEACON, Jonathan BRADSHAW, *op. cit.*, pp. 106-107.

⁵⁰⁴ Anthony Barnes ATKINSON. *Poverty in Britain and the Reform of Social Security*. Cambridge: Cambridge University Press, 1969. Ouvrage cité dans : Alan DEACON, Jonathan BRADSHAW, *op. cit.*, p. 107.

compliquait le travail. Ces catégories attiraient par ailleurs peu la sympathie de la population, ou en tous les cas beaucoup moins que les retraités. Au cours des années 1970, les bénéficiaires de l'assistance ont ainsi été davantage soupçonnés de fraudes et d'abus. Des dispositifs pour détecter des fraudes ont alors été mis en place. Les responsables locaux devaient toujours traiter les publics avec respect, mais il est évident que ces allégations répétées de fraudes créaient un climat de suspicion qui n'était pas favorable au recours⁵⁰⁵. On remarquait aussi que l'attribution des aides relevait davantage de critères discrétionnaires dans la mesure où les responsables locaux avaient la possibilité et la responsabilité de juger des besoins réels de ces populations desquelles on doutait⁵⁰⁶.

c) Le *Welfare Rights Movement* et l'action du CPAG

C'est dans contexte de suspicion généralisée que le Mouvement des droits sociaux (*Welfare Rights Movement*), médiateur professionnel, allait se développer et gagner en importance. Ce mouvement allait principalement réclamer que les bénéfices soient octroyés sous la forme de « droits ». L'argument principal du mouvement était le suivant : si les bénéfices étaient octroyés selon des règles qui n'étaient pas publiées et rendues publiques, et de plus selon la discrétion des responsables locaux, les citoyens qui réclamaient ces aides ne pouvaient pas bien connaître ces aides et défendre ou revendiquer leur éligibilité. Il fallait donc insister sur le fait que l'aide sociale était un droit pour réclamer au minimum l'accès effectif aux prestations sociales. Selon une spécialiste britannique de la question de l'accès aux aides rencontrée, les associations s'étaient aussi rapidement intéressées à la question du recours parce qu'il s'agissait d'un aspect de la protection sociale et de la pauvreté sur lequel il était possible d'influer, que l'on pouvait améliorer : "There was something to do about it. You can make campaigns, make national or local action to improve it and change in part the situation of people"⁵⁰⁷.

Ce mouvement était composé de diverses organisations charitables nationales que l'on associe également au *poverty lobby*. Le « *lobby* anti-pauvreté » et le « nouveau *lobby* anti-pauvreté » sont des termes qui sont souvent utilisés de façon assez vague pour désigner plusieurs associations, dont une importante partie a été créée dans les années 1960-70, qui avaient toutes pour objectifs d'alerter les pouvoirs publics quant à la question de la pauvreté, ou d'influer sur les

⁵⁰⁵ Le fait de détecter les fraudes peut d'un côté et selon nous laisser entendre que les bénéficiaires qui ont accès aux aides sont véritablement éligibles et honnêtes, et en ce sens faire diminuer la stigmatisation. Cette détection peut cependant et rapidement créer un climat de suspicion généralisée qui peut faire en sorte que les bénéficiaires potentiels se sentent sans cesse soupçonnés et épiés, ce qui peut alors contribuer à faire augmenter le sentiment de stigmatisation et nuire à l'accès.

⁵⁰⁶ Alan DEACON, Jonathan BRADSHAW, *op. cit.*, pp. 107-108.

⁵⁰⁷ Entretien.

politiques de soutien au revenu⁵⁰⁸. Ce *lobby* comptait un très grand nombre d'associations, soit environ 42 dont 17 créées entre 1965 et 1975, les plus importantes étant sans doute le CPAG, le *Disablement Income Group*, le *Shelter* en faveur du logement ou la *National Association for Mental Health* (MIND) qui défendait les droits des malades mentaux. Ces associations pouvaient être séparées en sept catégories, selon les publics concernés : les associations s'adressant aux personnes handicapées, aux familles, aux retraités, aux femmes, aux chômeurs et aux travailleurs à bas revenus, aux délinquants et à leurs familles, et aux sans-abris. Ces associations avaient par ailleurs divers objectifs, statuts, supports et stratégies d'action. Même si on parle de *lobby*, on remarque finalement que les liens entre ces associations étaient relativement faibles⁵⁰⁹.

Parmi les associations de lutte contre la pauvreté qui allaient être très actives pour mettre le référentiel des droits sociaux au centre des débats sur l'assistance, le CPAG est sans conteste la plus importante, en coordination avec la *Fabian Society* et avec des représentants travaillistes. Le CPAG, fondé en 1965, visait surtout à alerter l'opinion et les pouvoirs publics, par un large usage des médias, sur les difficultés des familles à bas revenus. Au départ nommé *Council for the Alleviation of Poverty*, le groupe devint rapidement le *Family Poverty Group*. Il soumit dès le départ deux mémorandums au gouvernement travailliste (1964-1970) qui se prononçaient entre autres contre l'utilisation des prestations sous condition de ressources, ces mémorandums ayant été accompagnés d'une publicité importante.

Cette association était entre autres caractérisée par l'adhésion de plusieurs universitaires reconnus dans l'étude de la pauvreté et des politiques sociales, l'association publiant d'ailleurs des travaux de très bonne qualité. La création du groupe aurait ainsi été inspirée principalement par le professeur Brian Abel-Smith, professeur d'administration sociale à la *London School of Economics* (LSE) qui s'intéressait à la pauvreté des enfants. On remarque par ailleurs que la première campagne du groupe était construite autour de la publication de l'ouvrage de Brian Abel-Smith et de Peter Townsend, *The Poor and the Poorest* (1965). Cet ouvrage et l'action du CPAG sont souvent identifiés comme à la base d'un mouvement de redécouverte de la pauvreté au milieu des années 1960 au Royaume-Uni⁵¹⁰. On observe également que plusieurs militants du CPAG faisaient aussi partie des structures du Parti travailliste, et en particulier du sous-comité des politiques sociales du Parti travailliste (*Social Policy Sub-Committee*)⁵¹¹. Ces liens importants allaient contribuer à ce que le référentiel de l'accès aux droits sociaux s'impose véritablement.

Parmi les personnalités souvent membres de ces associations qui défendaient une attribution des aides basée davantage sur des droits connus de tous et moins sur des critères

⁵⁰⁸ Paul F. WHITELEY, Stephen J. WINYARD. *Pressure for the Poor: The Poverty Lobby and Policy Making*. London: Methuen, 1987.

⁵⁰⁹ *Ibid.*

⁵¹⁰ *Ibid.*

⁵¹¹ Voir à ce sujet : Micheal McCARTHY. *Campaigning for the Poor*. London: Croom Helm, 1986.

discrétionnaires, en reconnaissant cependant parfois qu'une part de discrétion pouvait permettre de faire face aux cas particuliers, citons notamment Richard Titmuss, qui abordait dans un article publié en 1971 la question de la discrétion⁵¹². Il était, comme nous l'avons vu, l'un des pionniers, avec Peter Townsend et Brian Abel-Smith, des travaux sur la redécouverte de la pauvreté. Citons aussi Tony Lynes, qui publia en 1969 un pamphlet pour la *Fabian society* intitulé *Welfare Rights*⁵¹³. On remarque que ce dernier avait travaillé avec le Professeur Richard Titmuss à la LSE⁵¹⁴ de 1958 à 1965, avant de devenir le premier secrétaire à temps plein du CPAG en 1966, puis d'être conseiller à la Sécurité sociale du gouvernement travailliste de 1974 à 1979. En introduction de cet important pamphlet sur les droits sociaux on pouvait lire :

“One of the more hopeful signs of change is the growing tendency to see poverty in terms of the denial of rights. The purpose of this pamphlet is to draw attention to the potentialities of this emphasis on rights as a strategy of social change, but also to point out some of its limitations. One might perhaps describe it as the new Fabianism, in that it seems to offer a means of achieving gradual progress without upsetting the basic value assumptions of our society”⁵¹⁵.

Il était aussi expliqué que le mouvement des droits civils américain avait inspiré la création du mouvement des droits sociaux. On insistait sur le fait qu'il était difficile de s'opposer aux demandes d'un mouvement dont la principale demande était la suivante : “Give us what you admit we are entitled to”⁵¹⁶. Le mouvement préconisait donc une « ouverture » de l'administration, la publication des règles et des pratiques administratives, la délimitation claire des décisions qui pouvaient être laissées à la discrétion des fonctionnaires, et la création d'un système d'appel permettant la jurisprudence. Il ne s'agissait donc pas, selon la *Fabian society*, de rendre le système plus efficace, mais d'en changer la nature. En conclusion du pamphlet sur les droits sociaux, on pouvait par ailleurs lire :

“The rights of the poor need to be taken more seriously by academic and practising lawyers, by students of social administrations et by politicians. The activities of a few gifted amateurs and shoestring pressure groups are no longer enough. There are opportunities here for a concerted attack on some of the most fundamental aspects of social inequality in Britain today. I will encounter resistance, but it starts from a position of strength”⁵¹⁷.

Au Royaume-Uni, les SB étaient, selon la loi, un droit, et les premières actions du *Welfare Rights Movement* allaient concerner ces prestations. La publication du ‘*A code*’, réalisé par la

⁵¹² Richard M. TITMUSS. *Welfare Rights Law and Discretion*. *Political Quarterly* 1971, 42. Ouvrage cité dans : Alan DEACON, Jonathan BRADSHAW, *op. cit.*, p. 110.

⁵¹³ FABIAN SOCIETY. Tony LYNES. *Welfare Rights*. *Fabian Tract* 395. London : Fabian Society, 1969.

⁵¹⁴ Il faut remarquer que plusieurs travaux sur le recours ont été réalisés à la LSE, une institution qui avait été fondée au siècle précédent (1895) par des membres de la *Fabian society*.

⁵¹⁵ FABIAN SOCIETY. Tony LYNES, *op. cit.*, p. 1.

⁵¹⁶ *Ibid.*, p. 6.

⁵¹⁷ *Ibid.*, p. 12.

SBC, distribué aux autorités locales et où étaient détaillés les critères d’attribution des aides, faisait partie, selon le mouvement des droits sociaux, des premières actions à entreprendre pour faire respecter l’assistance sociale en tant que droit. Pour la *Fabian society*, la non-publication du code s’expliquait de la façon suivante :

“Supplementary benefits are for the poor and only for the poor. They are a communal charity, and the essence of charity is that it is concerned not with people’s rights but with their welfare. To publish detailed rule about the administration of the scheme would conflict with this view of its essential nature”⁵¹⁸.

En retour, la SBC considérait qu’il fallait conserver une certaine discrétion pour être en mesure de faire preuve de flexibilité pour répondre aux besoins des individus. A partir de 1974, le CPAG allait toutefois prendre l’initiative de publier lui-même des guides annuels, les *National Welfare Benefits Handbook*, qui détaillaient les conditions d’accès à toutes les prestations sociales distribuées dans le pays.

Parmi ses principales initiatives, le mouvement avait aussi entrepris des actions en justice pour défendre les droits des bénéficiaires potentiels des aides (*‘test-case strategy’*), le ministère de la Sécurité sociale donnant aux demandeurs qui s’étaient vus refuser l’accès aux prestations le droit de faire appel auprès des tribunaux locaux. Le CPAG faisait partie des associations qui avaient soutenu divers individus dans leur demande d’appel, en offrant notamment les conseils de travailleurs sociaux. A l’époque, divers centres indépendants pour conseiller les individus, de même que des *Law centres* qui faisaient appel des décisions d’attribution, ont vu le jour⁵¹⁹. En 2002, on dénombrait environ 900 centres indépendants de conseils sur les droits sociaux regroupés en une fédération nationale (*Federation of Independent Advice Centres*)⁵²⁰, de même qu’environ 51 *Law centres*⁵²¹.

Au cours des années 1970, on remarque finalement que plusieurs études qui avaient été conduites à propos de l’accès aux prestations d’assistance, qui étaient souvent réalisées par des personnalités proches du mouvement des droits sociaux, avaient également influé sur les préoccupations officielles émises à propos de l’accès aux aides. Ces études portaient souvent sur de petites localités, la plupart des aides sous condition de ressources étant distribuées au niveau

⁵¹⁸ *Ibid.*, p. 1.

⁵¹⁹ On remarque cependant que les décisions de justice locale n’avaient pas valeur de jurisprudence, ce qui limitait les conséquences des décisions prises. A propos des « procédures de recours » voir : Hartley DEAN, *op. cit.*, pp. 157-182.

⁵²⁰ On remarque par ailleurs l’existence de *Citizens Advice Bureaux*, regroupés sous une *National Association of Citizens Advice Bureaux*. Il s’agit d’une association charitable financée en majeure partie par l’Etat pour conseiller les citoyens sur leurs droits. Ces bureaux ont vu le jour avec la Deuxième Guerre mondiale (1939). Leur financement avait cependant diminué dans les années 1950, pour augmenter de nouveau à la fin des années 1960. En 2008, on retrouvait 426 bureaux au Royaume-Uni. Alors qu’ils avaient un rôle très limité dans les années 1960, ils sont maintenant associés aux diverses actions « officielles » visant à faciliter l’accès. Voir : Hartley DEAN, *op. cit.*, p. 163. / Le site de l’association *Citizens Advice* <http://www.citizensadvice.org.uk/>

⁵²¹ Hartley DEAN, *op. cit.*, p. 163.

local. En 1972⁵²² et en 1973⁵²³, dans le cadre d'un projet de développement communautaire pour la ville de Coventry, le recours à ces aides était par exemple examiné. A Bethnal Green, en 1973, une étude analysait également le recours à l'aide au sein de 243 foyers⁵²⁴. Les mêmes analystes réalisaient l'année suivante une étude similaire pour la ville de Camden, et cette fois auprès de 525 foyers⁵²⁵. Autre exemple, un projet nommé *The Belfast Welfare Rights Project* était lancé en 1978. A côté de diverses initiatives menées pour favoriser l'accès à divers aides sociales, une enquête tentait d'évaluer le non-recours et de comprendre les causes de ce problème. On note que cette dernière étude, réalisée par une chercheuse de l'*University of Ulster*, était publiée par le CPAG⁵²⁶.

Les transformations de l'assistance sociale, notamment de l'utilisation des SP pour palier aux faibles revenus des retraités, une population rarement jugée responsable de sa situation, ont donc donné naissance aux premières craintes quant à l'accès aux prestations ciblées après la Deuxième Guerre mondiale. Dans un système beveridgien, la réintroduction progressive de ces aides, et pour des populations que l'on associait traditionnellement pas à l'assistance, était liée au souvenir douloureux des *Poor laws*. Les instances officielles en charge des prestations ont dans ce contexte été les premières à porter le référentiel de l'accès, réalisant diverses études pour faire la preuve d'un accès effectif des populations aux prestations. Avec les difficultés économiques des années 1960 et 1970, l'augmentation des demandes d'aides et les difficultés d'accès constatées, d'autres acteurs allaient questionner ouvertement l'utilisation de ces prestations sous condition de ressources. Le *Welfare Right Movement* allait voir le jour à cette époque. Face à une redécouverte de la pauvreté et à des difficultés d'accès aux aides, ses membres allaient demander des transformations importantes du système d'assistance en mettant véritablement le référentiel de l'accès aux droits sociaux au cœur de ce champ d'action publique. Les nombreux recoupements entre le mouvement, les politiques et l'administration expliquent en partie que la question de l'accès aux droits soit devenue peu à peu centrale dans le champ des politiques de

⁵²² N. BOND. Knowledge of Rights and Extent of Unmet Need Amongst Recipients of Supplementary Benefit. *Community Development Paper n° 4*. Coventry, 1972. Ouvrage cité dans : UNIVERSITY OF YORK. DEPARTMENT OF SOCIAL ADMINISTRATION AND SOCIAL WORK. SOCIAL POLICY RESEARCH UNIT, *op. cit.*, p. 3.

⁵²³ B. GEARING, G. SHARP. Exceptional Needs Payment and the Elderly. *Occasional Paper n° 10*. Coventry: Community Development Project, 1973. Ouvrage cité dans : UNIVERSITY OF YORK. DEPARTMENT OF SOCIAL ADMINISTRATION AND SOCIAL WORK. SOCIAL POLICY RESEARCH UNIT, *op. cit.*, p. 3.

⁵²⁴ L. SYSON, M. YOUNG. Poverty in Bethnal Green in YOUNG, M. ed. *Poverty Report 1974*. London: Temple Smith, 1974. Ouvrage cité dans : UNIVERSITY OF YORK. DEPARTMENT OF SOCIAL ADMINISTRATION AND SOCIAL WORK. SOCIAL POLICY RESEARCH UNIT, *op. cit.*, p. 3.

⁵²⁵ L. SYSON, M. YOUNG. The Camden Survey In YOUNG, M. ed. *Poverty Report 1975*. London: Temple Smith, 1975. Ouvrage cité dans : UNIVERSITY OF YORK. DEPARTMENT OF SOCIAL ADMINISTRATION AND SOCIAL WORK. SOCIAL POLICY RESEARCH UNIT, *op. cit.*, p. 3.

⁵²⁶ Eileen EVASON. Ends that Won't Meet: A Study of Poverty in Belfast. *Poverty Research Series 8*. London: CPAG, June 1980. Ouvrage cité dans : UNIVERSITY OF YORK. DEPARTMENT OF SOCIAL ADMINISTRATION AND SOCIAL WORK. SOCIAL POLICY RESEARCH UNIT, *op. cit.*, p. 6.

solidarité. On remarque cependant que ces demandes allaient déboucher sur une action administrative davantage transparente et simplifiée, mais pas sur une réelle remise en cause de l'utilisation de prestations ciblées.

2. Le FIS

La création d'autres prestations sous condition de ressources allait aussi être l'occasion de questionnements quant à l'accès aux prestations ciblées, le référentiel de l'accès aux droits gagnant peu à peu en importance. Comme nous l'avons vu dans le précédent chapitre, le gouvernement conservateur dirigé par Edward Heath (1970-1974) avait créé diverses prestations sous condition de ressources, et ce dans le cadre d'une politique explicite visant à cibler davantage la protection sociale vers les plus pauvres. Parmi ces aides, le FIS allait particulièrement attirer l'attention et être sujet de débat. Rappelons que le FIS avait été créé en 1970, et que les premières prestations avaient été distribuées en 1971. Cette aide sous condition de ressources était destinée aux familles pauvres à partir du premier enfant (incluant les familles monoparentales). L'aide visait plus particulièrement les familles dont au moins un membre travaillait à temps plein, mais dont le salaire était bas. L'aide était disponible au départ pour une période de six mois. Cette aide ciblée avait été préférée à une hausse des prestations familiales universelles car on voulait que les familles pauvres bénéficient en priorité de l'aide disponible⁵²⁷. La plupart des oppositions à la création de l'aide sont venues du Parti travailliste et du CPAG, qui affirmaient que les taux de recours à l'aide seraient sans doute faibles en raison de son caractère très ciblé. Ils croyaient aussi que l'aide serait un facteur de « *désincitation* au travail ». Face aux critiques, le gouvernement envisagea de remplacer le FIS au profit d'un crédit d'impôt, mais cette solution ne vit cependant pas le jour⁵²⁸.

Le FIS était une aide importante car elle représentait une des premières tentatives des conservateurs pour introduire davantage de sélectivité dans le système de protection sociale anglais, et ce par le biais de la mise sous condition de ressources. En ce sens, le FIS allait devenir un enjeu important. Si cette prestation simple n'était pas efficace dans la mesure où elle susciterait peu de recours, la mise sous condition de ressources risquait d'être considérée comme un échec en tant que technique de redistribution.

Selon une spécialiste qui réalisa des études sur le recours au FIS à la fin des années 1970, pour comprendre pourquoi l'accès au FIS était une question aussi importante pour le gouvernement de l'époque, il faut aussi s'intéresser au fait que la prestation était destinée aux personnes ayant un travail :

⁵²⁷ On remarque également que les familles avec un seul enfant n'étaient pas éligibles aux prestations familiales.

⁵²⁸ Alan DEACON, Jonathan BRADSHAW, *op. cit.*, p. 82.

“This benefit for in-work people have been seen has a way to avoid poverty trap. There was at that time a high level of unemployment. With this benefit, the government wanted to incite people to work or to keep working, a way to make a difference between the income of unemployed and working people. So the State put a lot money into researches on take-up of that benefit for that reason: it was important that people take-up the benefit to keep them in work”⁵²⁹.

a) L'accès aux droits sociaux : une préoccupation officielle inhérente à la création du FIS

Dès la création du FIS, le gouvernement était donc soucieux de la question de l'accès à la prestation, ce qui démontre bien l'importance de la problématique du recours aux aides ciblées au Royaume-Uni. Sir Keith Joseph, alors secrétaire d'Etat aux services sociaux du gouvernement conservateur (*Secretary of State for Social Services*), dans le mémorandum financier accompagnant le projet de loi, affirmait par exemple prévoir un taux de recours de 85 % et vouloir faire de son mieux pour que ce taux soit atteint et même dépassé⁵³⁰.

Les familles concernées sont devenues éligibles au FIS à partir de mai 1971. Une campagne de publicité « officielle » dont le coût était estimé à 60 000£⁵³¹ avait été mise en place pour s'assurer du recours. Il avait été estimé par le gouvernement et rendu public qu'environ 160 000 familles devaient réclamer l'aide. En juillet 1971, 16 844 demandes « valides » avaient pourtant été déposées, alors que 17 517 demandes « invalides » avaient été rejetées, pour un total d'environ 43 792 demandes. Les demandes qui avaient été rejetées concernaient surtout des familles dont les revenus excédaient les seuils de ressources réglementaires, ou encore des familles où le responsable n'occupait pas un emploi à temps plein. Sir Keith Joseph déplorait :

“I confess that I had hoped that the take-up at this stage would be bigger. But my experienced advisers warned me that the take-up of a brand-new benefits would tend to be slow, particularly in the period before any money has been distributed”⁵³².

Le gouvernement décida alors d'étendre la campagne de publicité, et en décembre 1971, 66 000 familles éligibles avaient réclamé le FIS, pour un total de 48 % de recours au FIS. Sir Keith Joseph s'avoua à nouveau déçu de ces faibles taux de recours et tenta de réagir. Il alla jusqu'à écrire à tous les travailleurs sociaux pour leur demander de trouver les familles éligibles et de les inciter à réclamer des aides⁵³³. Entre autres actions pour tenter de remédier à ces difficultés de recours, on remarque les lancements d'autres campagnes de publicité, dont une importante en

⁵²⁹ Entretien.

⁵³⁰ Alan DEACON, Jonathan BRADSHAW, *op. cit.*, p. 80.

⁵³¹ En 2008, cette somme représentait environ 71 000 €.

⁵³² HOUSE OF COMMONS, Hansard. 13 July 1971. Oral Ans., cols. 191-2. Citation tirée de l'article suivant : David STANTON. The Take-up Debate on the UK Family Income Supplement. *Policy and Politics*, 1977, vol. 5, n° 4, p. 34.

⁵³³ Alan DEACON, Jonathan BRADSHAW, *op. cit.*, p. 81.

1976. Le gouvernement continuait alors d'arguer que de faibles taux de recours étaient un phénomène normal lié à une période de « montée en charge » et que le recours devait s'améliorer avec le temps, la période nécessaire à cette amélioration étant elle-même sujette à débats.

Pour s'assurer du bon accès aux FIS, on remarque que la plupart des évaluations officielles étaient réalisées par le DHSS, à l'aide du FES, parfois du *General Household Survey* (GHS) ou encore du *Family Finances Survey* (FFS)⁵³⁴. D'autres études qui ne s'intéressaient pas qu'au taux de recours, mais également aux difficultés d'accès, ont été commandées à l'époque par le DHSS. Des analyses réalisées par cette institution visaient entre autres à mieux connaître la situation financière et matérielle des familles qui recevaient le FIS (caractéristiques du logement, revenu, histoire professionnelle, santé)⁵³⁵. En 1974, une étude similaire concernait plutôt les familles monoparentales (887 familles). En plus de s'intéresser à l'activité occupée par la mère, on étudiait le type de services de garde d'enfants utilisé et l'influence de ces services de garde sur l'emploi occupé. Des questions concernaient également le recours (Comment avez-vous entendu parler du FIS ? Quels autres bénéficiaires réclamez-vous ?, etc.)⁵³⁶.

Outre les études gouvernementales sur le recours, diverses recherches ont été effectuées en parallèle sur le recours au FIS. Il faut préciser que les façons d'évaluer le recours, et dans un débat qu'il n'est pas possible de décrire ici, étaient alors sujettes à discussion entre le gouvernement et les spécialistes, et aussi entre les spécialistes⁵³⁷. Plusieurs de ces études réalisées à propos du FIS allaient, tout comme pour les SB, être réalisées au niveau local. Mentionnons par exemple *the Wandsworth Peoples's Rights Study* qui s'intéressait au recours au FIS⁵³⁸. Une étude réalisée à Bethnal Green en 1973, puis répétée en Camden en 1974, et précédemment mentionnée, détectait également des cas de non-recours au FIS⁵³⁹. En 1973, une recherche « active » sur le recours au FIS était par ailleurs menée à Batley, et dont les résultats étaient

⁵³⁴ Pour plus d'information à propos de ces évaluations, voir entre autres : Anthony Barnes ATKINSON. *The Take-up of Social Security Benefits*, pp. 190-207.

⁵³⁵ I. B. KNIGHT. *Two Parents Families Receiving Family Income Supplement in 1972: A Follow Up Survey a Year Later*. *DHSS Statistical and Research Report Series n° 13*. London: HMSO, 1976. Ouvrage cité dans : UNIVERSITY OF YORK. DEPARTMENT OF SOCIAL ADMINISTRATION AND SOCIAL WORK. SOCIAL POLICY RESEARCH UNIT, *op. cit.*, p. 4.

⁵³⁶ J. M. NIXON. *Fatherless Families on Family Income Supplement*. *DHSS Research Report n° 4*. London: HMSO, 1979. Ouvrage cité dans : UNIVERSITY OF YORK. DEPARTMENT OF SOCIAL ADMINISTRATION AND SOCIAL WORK. SOCIAL POLICY RESEARCH UNIT, *op. cit.*, p. 5.

⁵³⁷ Voir entre autres : David STANTON, *op. cit.*, pp. 27-45. / Anthony Barnes ATKINSON with B. CHAMPION, *op. cit.*, pp. 208-224.

⁵³⁸ C. PURNELL. *The Prospect for Rent Allowances*. *Wandsworth People Rights*, 1973. Ouvrage cité dans : UNIVERSITY OF YORK. DEPARTMENT OF SOCIAL ADMINISTRATION AND SOCIAL WORK. SOCIAL POLICY RESEARCH UNIT, *op. cit.*, p. 3.

⁵³⁹ L. SYSON, M. YOUNG. *Poverty in Bethnal Green* In YOUNG, M. ed. *Poverty Report 1974*. London: Temple Smith, 1974. / L. SYSON, M. YOUNG. *The Camden Survey* In YOUNG, M. ed. *Poverty Report 1975*. London: Temple Smith, 1975. Ouvrages cités dans : UNIVERSITY OF YORK. DEPARTMENT OF SOCIAL ADMINISTRATION AND SOCIAL WORK. SOCIAL POLICY RESEARCH UNIT, *op. cit.*, p. 3.

rapportés par Peter Taylor-Gooby⁵⁴⁰. Avant et après une période de publicité intensive dans la ville à propos du FIS, il était question de vérifier si les personnes interrogées avaient eu recours à l'aide. Alors que 80 personnes de la ville recevaient l'aide avant la campagne de publicité, 16 nouvelles demandes avaient eu lieu dans les six semaines après la campagne.

b) Une prestation qui canalise des critiques importantes quant aux évolutions de la protection sociale

Dès le départ, la plupart des oppositions au FIS reposaient sur l'argument selon lequel très peu de familles allaient réclamer le FIS, et ces critiques venaient principalement des travaillistes, du CPAG et de divers universitaires. Ces critiques ne portaient pas que sur la prestation, mais faisaient écho aux transformations globales d'un système de protection sociale qui devenait davantage ciblé. Il était question de remettre en cause le ciblage, et de revenir à une distribution plus universelle des aides. En 1974, Frank Field, alors secrétaire général du CPAG⁵⁴¹, expliquait : "From the word go, the CPAG has campaigned for family allowance increases for both those in and out of work, and since 1969 every action of the poverty lobby has been aimed at undermining public confidence in mean-tested benefits"⁵⁴². Tony Lynes, ancien secrétaire général du CPAG, affirmait par ailleurs :

"The take-up problem is not just a matter of helping the poor. It is also a measure of the effectiveness of the principle of selectivity on which the [Conservative] government's social policy is firmly base"⁵⁴³.

Citons aussi un article publié en 1973 et dans lequel Anthony Barnes Atkinson affirmait au sujet du FIS : "The failure of the FIS to reach those for whom it was intended has demonstrated that a means-tested approach cannot be effective"⁵⁴⁴. On remarque également la publication d'un éditorial dans *The Guardian* en novembre 1970 où l'on expliquait, à propos de la création du FIS, que l'on savait par expérience que les pauvres ne réclamaient souvent pas ce type de bénéfices. La même année, le journal publiait d'autre part des articles, signés par Richard Titmuss (29

⁵⁴⁰ Peter TAYLOR-GOOPY. Rent Benefits and Tenants Attitudes: The Batley Rent Rebate and Allowance Study. *Journal of Social Policy*, 1976, vol. 5, n° 1, pp. 33-48. On remarque que cet auteur avait été consultant pour le *Department of Environment* en 1980-81, et dans le cadre d'un projet de recherche à propos de facteurs affectant le recours aux prestations logement. Par la suite, il a publié de nombreux articles à propos de la citoyenneté sociale et des droits sociaux.

⁵⁴¹ Frank Field, directeur du CPAG de 1969 à 1979, allait devenir ministre des réformes de la protection sociale (*Welfare Reform Minister*) en 1997 sous le gouvernement de Tony Blair. Il démissionna cependant en 1998.

⁵⁴² Frank FIELD. Means Tests. *New Society*, June 1974, 6, p. 590. Citation tirée de l'article suivant : David STANTON, *op. cit.*, p. 27.

⁵⁴³ Tony LYNES. Welfare Men. *New Society*, September 1972, 14, p. 505. Citation tirée de l'article suivant : David STANTON, *op. cit.*, p. 33.

⁵⁴⁴ Anthony Barnes ATKINSON. The Tax Credit Scheme and the Redistribution of Income. *Institute for Fiscal Studies Publication* n° 9. London: Institute for Fiscal Studies, September 1973, p. 42. Citation tirée de l'article suivant : David STANTON, *op. cit.*, p. 33.

octobre 1970) et par Peter Townsend (30 octobre 1970), qui critiquaient la création du FIS sous l'angle des difficultés d'accès aux prestations ciblées⁵⁴⁵.

Plusieurs membres de l'opposition travailliste émettaient aussi certaines critiques face au FIS. Le député Michael Meacher était par exemple particulièrement actif dans les débats relatifs à l'accès à l'aide et présentait ses doutes face aux estimations de taux de recours officielles⁵⁴⁶. Michael Meacher croyait que le recours serait beaucoup plus bas que les prévisions officielles. Il demandait aux conservateurs à partir de quel taux de recours ils allaient considérer, après une période de montée en charge de douze mois, que la mise en œuvre du bénéfice était une réussite, ce à quoi le gouvernement refusait de répondre⁵⁴⁷. On remarque aussi les propos de Shirley Williams, députée de l'opposition, qui critiquait plus généralement dans le cadre du débat sur le FIS "[the] extension of complex means-testing in which the burden rested [...] on those least able to cope with this extension of bureaucracy"⁵⁴⁸.

Avec la création du FIS, une aide sous condition de ressources d'un nouveau type car destinée aux familles dont un membre travaillait à temps plein, la question de l'accès aux droits allait donc devenir une véritable préoccupation officielle. Dès le départ, la mise en œuvre de l'aide avait été associée à des actions gouvernementales pour favoriser l'accès. Le gouvernement laissait alors entendre que si le recours s'avérait insuffisant, l'aide serait considérée comme un échec, de même que l'utilisation en général des prestations sous condition de ressources. La question de recours était aussi importante car un accès effectif à l'aide pouvait encourager certaines familles à accepter ou à conserver un salaire à une période où le chômage devenait un problème important. Le *lobby* anti-pauvreté (mouvement des droits sociaux) allait s'intéresser particulièrement à cette aide dans la mesure où ses acteurs arguaient justement depuis quelques années que l'utilisation des prestations sous condition de ressources ne pouvait être une réponse efficace aux difficultés sociales en raison des problèmes d'accès. Malgré ces critiques et des taux de recours peu satisfaisants, il semble au final qu'un compromis ait été trouvé entre travaillistes et conservateurs sur l'utilisation de ces aides, le *lobby* anti-pauvreté adoptant également et peu à peu cette position. En plaçant le référentiel de l'accès aux droits sociaux au centre des préoccupations officielles, par une attention constante portée au recours effectif aux aides, il allait être possible, dans un contexte économique difficile, de continuer à cibler les ressources vers ceux qui en avaient vraiment besoin. Il n'était alors plus ou peu question de renoncer au ciblage et de revenir à une distribution plus universelle.

⁵⁴⁵ Anthony Barnes ATKINSON with B. CHAMPION, *op. cit.*, p. 210.

⁵⁴⁶ Issue du milieu universitaire, ce député travailliste a aussi été conférencier à la LSE et membre de la *Fabian Society*.

⁵⁴⁷ David STANTON, *op. cit.*, p. 33.

⁵⁴⁸ Citation tirée du chapitre suivant : Anthony Barnes ATKINSON with B. CHAMPION, *op. cit.*, p. 210.

3. A partir des années 1980, la question de l'accès aux droits sociaux comme référentiel de la lutte contre la pauvreté

Comme nous l'avons expliqué dans le premier chapitre, le consensus qui s'était peu à peu construit quant à l'utilisation des prestations sous condition de ressources allait s'épanouir pendant les années conservatrices (1979-1997). Il n'était alors que rarement question de remettre en cause l'utilisation des prestations sous condition de ressources. La question de l'accès aux droits n'allait ainsi plus, ou de moins en moins, faire partie d'une stratégie pour critiquer les évolutions de la protection sociale. Le référentiel de l'accès aux droits allait alors être central dans le champ de l'assistance et des politiques de soutien au revenu dans la mesure où l'objectif était plutôt de s'assurer du bon accès des populations à ces aides, et ce notamment pour faire diminuer la pauvreté. On remarque également qu'il était peut-être plus facile de tenter de faciliter l'accès de catégories comme les personnes âgées, alors que le gouvernement considérait que d'autres catégories de bénéficiaires de l'assistance sociale devaient reprendre le travail, et dans une forme de reprise de la division classique entre pauvres « méritants » et « non-méritants ». Cette approche allait être poursuivie par les travaillistes élus en 1997, la question de l'accès aux droits demeurant au centre de politiques sociales ciblées vers les plus pauvres. Alors que la création de crédits d'impôt était présentée comme un « universalisme sélectif », l'intérêt officiel et associatif pour la question de l'accès allait même gagner en intensité.

a) Les évolutions des SB et du FIS

Au milieu des années 1970, l'activité de la SBC avait été largement critiquée et cette institution était en difficulté. Les bénéficiaires faisaient face à une administration dont la qualité des activités s'était fortement détériorée, les soupçons relatifs aux abus étaient omniprésents, le personnel était confronté à des règles et à des instructions de plus en plus complexes, et les responsables politiques considéraient qu'il fallait réduire le personnel de l'institution face aux difficultés économiques. En 1976, sous l'initiative du gouvernement travailliste, une réforme des aides d'assistance (SB) gérées par la SBC allait être entreprise. En 1975, un nouveau directeur de la SBC avait été nommé, le professeur David Donnison. On remarque qu'il avait été professeur d'administration sociale à la LSE de 1961 à 1969, et qu'il était membre du CPAG⁵⁴⁹. Assez critique face aux évolutions de la protection sociale, la SBC adopta alors des positions proches de celles du *lobby* anti-pauvreté. On pouvait par exemple lire dans le rapport annuel de 1975 de la SBC :

⁵⁴⁹ David Donnison a relaté son expérience au SBC dans un ouvrage paru en 1982 : David DONNISON. *The Politics of Poverty*. Oxford: Martin Robertson, 1982.

“The ideal to which we would like to see policies directed would be a world in which large social groups, such as pensioners, the disabled and students [...] rarely have to rely on a last resort means-tested, labour-intensive service for their incomes”⁵⁵⁰.

Paul. F. Whiteley et Stephen J. Winard qualifiaient par ailleurs cette institution, à l’époque où David Donnison la dirigeait, de groupe de pression interne militant en faveur de prestations de soutien au revenu plus importantes⁵⁵¹. Les critiques grandissantes des groupes de pression quant à l’administration des SB conduisirent par ailleurs à la création, en 1976, d’une équipe au sein de la SBC pour proposer des réformes de la Sécurité sociale⁵⁵². Publié en 1978, le rapport de l’équipe fut toutefois largement critiqué par le *lobby* anti-pauvreté. Le groupe avait en effet reçu la directive de ne pas proposer d’augmentation des prestations ou du nombre de fonctionnaires en charge des programmes. Il suggérait donc, étant donné ces limitations économiques, de continuer à utiliser les prestations sous condition de ressources tout en veillant à l’accès.

Etonnamment, malgré les critiques émises à l’encontre du FIS, des taux de recours peu satisfaisants et alors même que la question de l’accès au FIS était considérée comme centrale dans l’échec ou la réussite d’une politique de ciblage, les travaillistes qui ont pris le pouvoir en 1974 (1974-1979) ont donc finalement conservé cette aide. Comme nous l’avons vu précédemment, le Parti avait précédemment annoncé son intention de remplacer le FIS par une autre aide qui ne serait pas sous condition de ressources dès que les conditions économiques le permettraient, mais sans finalement supprimer l’aide. En 1977, une aide sans condition de ressources nommée CB avait été créée. Il s’agissait de regrouper sous une seule aide les *Child Tax Allowances* (Crédits d’impôts pour enfants) et les *Family Allowances* (allocations familiales). Les travaillistes croyaient au début pouvoir remplacer le FIS par cette nouvelle aide, mais le niveau de cette dernière ne s’avéra pas suffisant pour le faire. Il était en effet fort difficile de ne pas nuire à la situation des familles pauvres en l’éliminant, et les travaillistes ne trouvèrent pas les ressources pour véritablement « universaliser » cette aide. On note finalement que les conservateurs qui ont repris le pouvoir en 1979 n’ont pas non plus choisi d’éliminer le FIS, mais bien de l’utiliser davantage en augmentant le montant de l’aide et en indexant sa valeur. En 1988, il allait finalement être remplacé par le FC, une aide ciblée censée être plus efficace pour atteindre les populations concernées. Comme nous le verrons, à partir de ces critiques initiales, et bien que les travaillistes aient décidé de conserver le FIS, le recours à la prestation allait être mis sous contrôle, notamment par la réalisation régulière d’études à ce sujet.

⁵⁵⁰ SUPPLEMENTARY BENEFITS COMMISSION. *Annual Report for 1975*. London: HMSO, 1976, Cmnd 6615. p. 17. Ouvrage cité dans : Paul F. WHITELEY, Stephen J. WINYARD, *op. cit.*, p. 77.

⁵⁵¹ Paul F. WHITELEY, Stephen J. WINYARD, *op. cit.*, p. 127.

⁵⁵² On retrouvait au départ dans ce groupe Carmen Holtham, une magistrate en charge d’un bureau de conseils aux citoyens (*Citizens Advice Bureau*), Dr. Bernice Tanner, un médecin généraliste, Ted Brown, directeur des services sociaux dans le North Yorkshire, Arthur Stabler, un conseiller travailliste, et Brenda Deans, du monde syndical. David DONNISON, *op. cit.*, p. 50.

La réforme entreprise en 1976 allait être poursuivie par le gouvernement conservateur pour aboutir à la loi sur la Sécurité sociale de 1980. A la base de cette réforme, on retrouvait divers objectifs *a priori* difficilement compatibles. D'un côté, il fallait simplifier le système, faire reposer la distribution des aides sur des règles légales et intelligibles et relevant moins sur la discrétion. En d'autres termes, il fallait faciliter l'accès aux aides par le biais de réforme transformant l'assistance en une forme de droit social. D'un autre côté, il fallait cependant aussi veiller à ne pas augmenter les dépenses à un moment où il était surtout question de limiter les coûts de la protection sociale. Avec la réforme de 1980, le rôle des prestations sous condition de ressources était donc maintenu, car elles permettaient justement, si on veillait à faciliter l'accès, de diriger les dépenses vers les plus démunis. Entre autres améliorations pour faciliter l'accès, la responsabilité de distribuer les prestations d'assistance relevait toujours des instances locales, mais non plus en fonction des conseils de la SBC, mais plutôt en fonction des règles écrites publiées par le secrétariat d'Etat, comme l'avait demandé le *lobby* anti-pauvreté. On remarque par contre qu'en contrepartie de ces nouvelles règles claires et simplifiées instaurées par la réforme de 1980, moins de personnes devenaient éligibles à l'aide⁵⁵³.

Comme nous l'avons vu au chapitre premier, la réélection du gouvernement Thatcher en 1983 allait ouvrir la porte à de nouvelles réformes sélectives. En 1983, la réforme proposée par le Livre vert sur le système de protection sociale, rédigé sous la direction de Norman Fowler, secrétaire d'Etat aux services sociaux, annonçait par exemple des transformations des aides destinées aux personnes pauvres en âge de travailler. A propos de la réforme finalement adoptée en juillet 1986, et dans un ouvrage sur le recours aux aides qui était financé par l'administration⁵⁵⁴, une citation d'Anne Corden⁵⁵⁵ résume bien le rôle qui allait maintenant être donné à la question du recours aux aides, dans une acceptation relative d'un système basé sur le ciblage des aides :

“measures of take-up provide indicators of effectiveness in implementing social security policy. As the Government's aim in the overall social security programme is increasingly expressed in terms of targeting resources effectively on the most needy in society (DHSS, 1985) so there is increased interest in measures which demonstrate relative success in hitting the targets. [...] The language of the 1985 reform of the British social security system was not primarily on social justice. However, whether or not we choose to associate take-up with social justice, there is no doubt about the importance attached to it”⁵⁵⁶.

⁵⁵³ Alan DEACON, Jonathan BRADSHAW, *op. cit.*, p. 115.

⁵⁵⁴ On remarque qu'en introduction de cet ouvrage, Anne Corden remerciait Wim Van Oorschot qui avait largement contribué à diffuser la question de l'accès aux droits au Pays-Bas, pour ses conseils dans la rédaction de l'ouvrage.

⁵⁵⁵ Anne Corden est chercheuse à l'Université de York. On remarque l'intérêt porté par certains chercheurs de cette université à la question du non-recours, dont Anne Corden et Jonathan Bradshaw.

⁵⁵⁶ Anne CORDEN. *Changing Perspectives on Benefit Take-Up*, p. 2.

Précisons finalement qu'il est certain que les années conservatrices allaient amoindrir l'influence que le *lobby* anti-pauvreté et le *Welfare Rights Movement* allaient pouvoir exercer sur le gouvernement⁵⁵⁷. Selon Paul F. Whiteley et Stephen J. Winyard, avec la disparition du SBC, dont une partie des fonctions avait été donnée au *Social Security Advisory Committee*, le *lobby* anti-pauvreté perdait un supporteur influent⁵⁵⁸. Il reste que les préoccupations relatives à l'accès, et même s'il était de moins en moins question de transformer le système de protection sociale, étaient désormais au centre des politiques d'assistance, et même sous le gouvernement Thatcher.

b) Des évaluations du recours aux aides

Le manque d'influence plus directe du *lobby* anti-pauvreté au sein du gouvernement et la généralisation de l'utilisation des prestations sous condition de ressources n'allaient cependant pas empêcher de nombreux académiques, proches du mouvement pour les droits sociaux, de continuer à diffuser leurs travaux sur l'accès aux prestations ciblées à l'époque du gouvernement Thatcher. La question de l'accès aux aides étant désormais centrale au sein du champ de l'assistance, le rôle de ces académiques allait plutôt se transformer, ces derniers veillant en quelque sorte à l'accès effectif aux aides ciblées. On remarque par exemple la publication, en 1984, d'un article d'Anne Corden sur le recours au FIS dans le nord-est de la région de Cumbria. Cet article était publié dans la revue du CPAG, *Poverty*⁵⁵⁹. Au niveau national, un article paru dans *New Society*⁵⁶⁰ en 1982 et rédigé par Anne Corden et Jonathan Bradshaw traitait des causes du non-recours au FIS⁵⁶¹. La même année, Anne Corden publiait dans *Poverty* un autre article sur le recours au FIS⁵⁶². Ces publications étaient liées à une étude réalisée en parallèle par cette chercheuse et financée par le DHSS⁵⁶³. De nombreuses études à propos de l'accès aux SB ont aussi été réalisées. En 1982, une étude de Scott A. Kerr à propos du recours à la « pension supplémentaire » pour les retraités était par exemple publiée⁵⁶⁴. L'auteur présentait divers facteurs cognitifs ou liés à la façon dont les bénéficiaires potentiels percevaient l'aide, et qui pouvaient expliquer le non-recours à la prestation. En 1995, Jean-Yves Duclos, un ancien élève

⁵⁵⁷ Paul F. WHITELEY, Stephen J. WINYARD, *op. cit.*, p. 127.

⁵⁵⁸ *Ibid.*, p. 127.

⁵⁵⁹ Anne CORDEN. Improving FIS Take-up in North East Cumbria. *Poverty*, 1984, vol. 57, n° 31.

⁵⁶⁰ Fondé en 1962, *New Society* était un magazine politique hebdomadaire britannique de centre-gauche qui s'intéressait aux sciences sociales.

⁵⁶¹ Anne CORDEN, Jonathan BRADSHAW. Why People Don't Get Family Income Supplement. *New Society* 1982, vol. 61, n° 1027, pp. 139-140.

⁵⁶² Anne CORDEN. New Light on Claiming Family Income Supplement: Implications for Take-up. *Poverty* 1982, vol. 53, pp. 27-29.

⁵⁶³ UNITED KINGDOM. DHSS. SOCIAL SECURITY RESEARCH. *Taking Up a Means-Tested Benefit: The Process of Claiming Family Income Supplement*. London: HMSO, 1983.

⁵⁶⁴ Scott A. KERR. Deciding about Supplementary Pensions: A Provisional Model. *Journal of Social Policy*, 1982, vol. 11, n° 4, pp. 504-517.

d'Anthony Barnes Atkinson à la LSE, s'intéressait également au non-recours aux SB⁵⁶⁵. Il se servait plus précisément des données du recours pour l'année 1985 afin de mieux comprendre les erreurs qui pouvaient être faites dans ces évaluations⁵⁶⁶. Des chercheurs ont aussi étudié le recours à d'autres prestations. En 1988, une étude réalisée par Richard Blundell, Vanessa Fry et Ian Walker s'intéressait par exemple à la façon d'évaluer le recours aux prestations logement (HB)⁵⁶⁷. On remarque finalement la publication, en 1983, d'un important ouvrage qui retraçait l'histoire des prestations sous condition de ressources au Royaume-Uni, et qui s'intéressait largement aux débats sur l'accès à ces prestations⁵⁶⁸.

Alors que la plupart des acteurs sociaux acceptaient maintenant l'utilisation des prestations sous condition de ressources à condition que l'on s'assure du bon accès aux aides, les gouvernements de Margaret Thatcher (1979-1990) puis de John Major (1990-1997) allaient d'autre part développer des évaluations nationales et systématiques de l'accès aux prestations ciblées. Lors des mandats conservateurs successifs, l'évaluation des politiques allait en effet gagner en importance. Des indicateurs de performance ont été développés afin de mieux contrôler les dépenses sociales. On a demandé aux administrations de rendre des comptes à propos de leur budget et en fonction d'objectifs clairement définis. L'objectif était aussi de mieux contrôler les performances en raison de la décentralisation de la mise en œuvre des politiques et du développement de la contractualisation⁵⁶⁹. Fait important pour l'étude du recours aux prestations ciblées, et bien que cette décision répondait aussi à un désir quasi obsessionnel de lutter contre les fraudes, un numéro national d'assurance sociale a été créé en 1988. Les données à propos de la Sécurité sociale ont pu être centralisées et informatisées à l'aide de ce numéro, alors qu'elles étaient par le passé locales.

Les données administratives centralisées à l'aide de ce numéro allaient permettre d'évaluer au niveau national et de façon systématique des taux de recours aux prestations car on connaissait ainsi avec plus de précision le nombre de personnes qui recevaient les aides. Pour évaluer le recours, il fallait aussi avoir des données pertinentes sur les populations qui étaient éligibles à ces aides et qui ne les recevaient pas nécessairement. Des taux de recours nationaux et annuels aux principales prestations ciblées ont été réalisés dès 1989 par le ministère du Travail et

⁵⁶⁵ Jean-Yves DUCLOS. *Progressivity, Equity and the Take-up of State Benefits, with Application to the 1985 British Tax and Benefit System*. London: London School of Economics and Political Science, 1992.

⁵⁶⁶ Jean-Yves DUCLOS. Modelling the Take-up of State Support. *Journal of Public Economics*, November 1995, vol. 58, n° 3, pp. 391-415.

⁵⁶⁷ Richard BLUNDELL, Vanessa FRY, Ian WALKER. Modelling the Take-up of Means Tested Benefits: The Case of Housing Benefits in the United Kingdom. *The Economic Journal*, 1988, vol. 98, n° 390, Supplement Conference Paper, pp. 58-74.

⁵⁶⁸ Alan DEACON, Jonathan BRADSHAW, *op. cit.*, 1983.

⁵⁶⁹ Voir à ce sujet : Neil CARTER, Rudolf KLEIN, Patricia DAY. *How Organisations Measure Success: The Use of Performance Indicators in Government*. London: Routledge, 1993.

des Retraites (DWP) à l'aide de l'Enquête sur les dépenses des familles (FES)⁵⁷⁰. Sans détailler le mode de calcul des taux de recours aux aides, précisons que la création en 1992 de l'Enquête sur les revenus des familles (*Family Resources Survey*, FRS), commanditée par le ministère du Travail et des Retraites, allait venir compléter les informations centralisées sur les bénéficiaires et permettre des évaluations plus détaillées. L'appareillement des données nationales sur les bénéficiaires et du FES, puis du FRS, allait en d'autres termes permettre des évaluations du recours aux principales prestations ciblées qui sont depuis publiées annuellement.

On retrouve dans ces rapports publiés annuellement, et intitulés *Income Related Benefits: Estimates of Take-up*, des indicateurs de taux de recours nationaux pour les principales prestations sous condition de ressources⁵⁷¹. Pour chaque prestation, les éléments suivants sont détaillés. Il s'agit de donner le taux de recours total à la prestation (par exemple : 85 %). On indique aussi les sommes que représentent les cas de non-recours à chaque prestation et le nombre de personnes en situation de non-recours. Les catégories qui ont davantage recours à l'aide sont aussi détaillées (par exemple : le recours est plus élevé chez les retraités, les familles monoparentales, etc.). L'évolution du recours dans le temps est finalement présentée pour chaque prestation. Lorsque l'on constate des difficultés d'accès trop importantes à certaines aides, des études sont réalisées pour comprendre les causes de ces difficultés, et pour plus tard tenter d'améliorer l'accès.

c) Sous les travaillistes, des crédits d'impôt associés à un intérêt accru pour l'accès

De nombreux crédits d'impôt ont par ailleurs été créés à partir de 1997 sous le gouvernement travailliste. Selon des spécialistes rencontrés, le gouvernement avait alors principalement justifié de ces transformations en expliquant que ces crédits devaient permettre de remédier aux difficultés d'accès⁵⁷². Cette volonté de faciliter l'accès tout en ciblant les aides allait là encore se traduire par la réalisation de nombreuses études sur l'accès aux aides. Avec la création de ces crédits, la question de l'accès aux prestations ciblées allait ainsi rester au cœur des préoccupations sociales tout au long des années « Blair ».

Le gouvernement de Tony Blair (1997-2005) a donc choisi de remplacer une partie des prestations sous condition de ressources par des crédits d'impôt. Ces crédits sont au nombre de deux. En 1999, le WFTC était venu remplacer le FC. Pour bénéficier de cette aide, au moins un

⁵⁷⁰ Comme nous l'avons vu, d'autres études officielles s'étaient intéressées par le passé au recours aux prestations ciblées, mais ces études n'étaient pas réalisées de façon systématique et annuelle.

⁵⁷¹ Pour l'année 2006-2007, les données étaient par exemple disponibles pour l'IS, le *Pension Credit*, le HB, le *Council Tax Benefit*, et le JSA. UNITED KINGDOM. DWP. *Income Related Benefits Estimates of Take-up in 2006-07*. London: DWP, 2008. Disponible sur : http://www.dwp.gov.uk/asd/income_analysis/jun_2008/0607_Publication.pdf.

⁵⁷² Entretien.

adulte dans une famille ayant des enfants devait travailler au moins 16 heures par semaine. En 2003, ce WFTC a toutefois été remplacé par le CTC et par un WTC. Le CTC est versé aux familles selon le nombre d'enfants, la présence d'un enfant handicapé dans la famille et les revenus. Il vient combiner les crédits et plusieurs bénéfices destinés aux enfants⁵⁷³. Le WTC offre pour sa part et pour la première fois une aide « au travail » pour les adultes sans enfant⁵⁷⁴. Il est versé aux individus qui travaillent en fonction du revenu. Des suppléments sont donnés selon le nombre d'enfants à charge, si des frais de garde des enfants sont déboursés, si une personne dans le ménage est handicapée et si le bénéficiaire a plus de 50 ans.

A terme, l'objectif est que toutes les prestations ciblées soient remplacées par ces crédits⁵⁷⁵. Précisons que ces crédits ne sont pas des déductions d'impôts, mais des montants qui peuvent être versés directement dans les comptes bancaires⁵⁷⁶. En ce sens, ils sont très proches des prestations qu'ils remplacent. Selon des spécialistes des politiques sociales rencontrés : «However, tax credits must be claimed, as are most means-tested benefits, and the level of the benefits is determined by the size of the recipient's income up to a threshold»⁵⁷⁷. On remarque aussi qu'ils ne sont pas versés automatiquement aux individus. Les individus qui veulent bénéficier de ces crédits doivent déposer une demande. Les impôts sont calculés individuellement et pour accorder les crédits, l'administration a besoin de renseignements supplémentaires relatifs à la composition des ménages, à la situation maritale, etc. Les individus doivent donc déposer une demande et fournir ces informations. On remarque finalement que ces crédits sont gérés par la Direction des impôts (*Inland Revenue*⁵⁷⁸), et non plus par l'administration sociale.

On justifiait principalement de l'utilisation plus importante des crédits d'impôts en affirmant qu'ils étaient plus universels que les prestations sous condition de ressources, qu'ils faisaient diminuer la stigmatisation et qu'ils augmentaient ainsi les taux de recours⁵⁷⁹. Le concept « d'universalité progressive » était utilisé pour les décrire, en opposition aux prestations ciblées. On pouvait lire à propos de ces crédits dans un document officiel :

⁵⁷³ Ce crédit remplaçait entre autres les aides « pour les enfants » payées via l'IS, le JAS, le WFTC, le *Disabled person's tax credit* et le CTC.

⁵⁷⁴ Robert M. PAGE, *op. cit.*, p. 115.

⁵⁷⁵ Entretien.

⁵⁷⁶ Depuis 1999, les crédits pouvaient être ajoutés directement par les employeurs aux salaires, mais ce système a pris fin en avril 2006, les employeurs l'ayant jugé trop complexe.

⁵⁷⁷ Martin HEWITT, *op. cit.*, p. 193.

⁵⁷⁸ *Inland Revenue* était une administration publique britannique en charge d'une partie des impôts sur le revenu. Elle administrait aussi les crédits d'impôt, dont le WTC et le CTC. En avril 2005, cette administration a été fusionnée avec *HM Customs and Excise*, notamment en charge des douanes et des impôts indirects, pour former *HM Revenues and Customs*.

⁵⁷⁹ Entretien.

“The income tax system provides a light touch and non-stigmatising way of measuring income. An individual’s income tax bill is almost exclusively determined by their income for the tax year. However, the tax system has traditionally been poor at recognising families’ circumstances. For almost a generation, there was no proper recognition of children in the tax system, and it failed to help families balance their work and caring commitments. At the same time, the debate about the most appropriate way to support families with children through the benefit system tended to polarise between those who argued that support should be provided universally and those who favoured a tightly targeted means test. The advent of the new tax credits offers the opportunity to introduce a new approach based on the principle of progressive universalism. This means supporting all families with children, but offering the greatest help to those who need it most through a light touch income test”⁵⁸⁰.

On remarque toutefois que même si ces crédits sont versés aux familles avec des revenus aisés et qu’ils sont en ce sens plus universels que les prestations ciblées qu’ils remplacent, neuf familles sur dix avec des enfants étant par exemple qualifiées pour le CTC, la distribution des ressources reste pratiquement la même qu’avec les anciennes prestations sous condition de ressources, les montants versés à ces familles aisées étant minimales⁵⁸¹. On a aussi justifié de la création de ces crédits en affirmant que si la situation d’un individu changeait, il n’aurait pas à demander une prestation particulière comme par le passé pour être aidé. Il pourrait continuer à recevoir le même crédit, mais dans une autre proportion. Le fait de regrouper beaucoup de prestations sous ces deux crédits d’impôts devaient aussi faciliter le recours.

La question du recours étant devenue « traditionnelle » dans le système de protection sociale anglais, des études ont été faites suite à la création de ces crédits. Puisque le gouvernement avait justifié en partie de la création de ces aides en arguant qu’elles allaient faciliter le recours, la question de l’accès aux droits sociaux a toutefois attiré une attention particulière. Il s’agissait de nouvelles prestations qui devaient faire la preuve de leur efficacité en passant le « test » de l’accès. En ce qui concerne le CTC, l’obtention de taux de recours satisfaisants était aussi une visée importante en raison des objectifs fixés par le gouvernement quant à la réduction de la pauvreté des enfants⁵⁸². Le fait de faciliter le recours pouvait en ce sens

⁵⁸⁰ HM TREASURY. INLAND REVENUE. The Child and Working Tax Credits. *The Modernisation of Britain’s Tax and Benefit System*, April 2002, n° 10, p. 4. Disponible sur : http://doc.politiquestociales.net/serv1/new_tax_credits_2_.pdf.

⁵⁸¹ Pour l’année 2007, le montant maximum du CTC était de 2 390£ (2 838€) par année, et de 45,96£ (54,59€) par semaine. Pour les familles dont les revenus dépassaient 58 000£ (68 897€), il était cependant de 210£ (249€) par année, et il n’était pas versé aux familles dont les revenus étaient supérieurs à 66 000£ (78 400€), sauf dans les cas où ces familles avaient des frais de garde importants. Le WTC était davantage ciblé. Pour bénéficier d’une aide, une personne sans enfant ne devait pas avoir des revenus annuels supérieurs à 11 500£ (13 662€), le montant « limite » étant de 15 940£ (18 937€) pour un couple sans enfant. Pour les familles avec enfants, des crédits étaient octroyés selon le coût des services de garde. Sean O’GRADY. *The Big Question: Is the Tax Credits System More Trouble than it is Worth?* *The Independent*, 10 May 2007.

⁵⁸² En 1999, Tony Blair s’était engagé à éradiquer la pauvreté des enfants pour 2020, et à faire passer le nombre d’enfants pauvres de 4,1 millions à 3,1 millions avant avril 2005. Pour plus d’information à propos des progrès

faire diminuer la pauvreté de certaines familles, et aider le gouvernement à atteindre ses objectifs de diminution de la pauvreté des enfants. L'accès au WTC était aussi un enjeu important dans la mesure où cette aide visait à encourager les personnes à faible revenu à conserver un emploi. Le fait d'avoir recours à l'aide devait faire augmenter les revenus des individus concernés, le travail étant ainsi plus payant.

Plusieurs recherches officielles ont donc été réalisées pour vérifier de l'accès effectif aux aides. A partir de 2003, tout comme pour les estimations officielles et annuelles réalisées à propos des principales prestations sous condition de ressources, les taux de recours au CTC et au WTC ont été estimés⁵⁸³. On précisait en introduction des évaluations du recours pour l'année 2003-2004, après avoir présenté les objectifs liés à la création de ces aides : "In order to meet these objectives, the financial support available through the tax credit system must be taken up by those eligible for support"⁵⁸⁴. Des études plus approfondies sur le recours à ces crédits d'impôt sont aussi régulièrement réalisées pour la Direction des impôts⁵⁸⁵.

Hormis ces préoccupations officielles, la question du recours a continué d'intéresser les acteurs engagés dans la lutte contre la pauvreté, dont le CPAG. Globalement, le CPAG a dans un premier temps réagi de façon positive à la création des nouveaux crédits d'impôt, tout en se souciant largement de la question de l'accès aux aides. Dans un numéro de la revue *Poverty* publiée en 2002, on pouvait par exemple lire :

accomplis depuis 1999, voir par exemple : Donald HIRSCH. *What Will it Take to End Child Poverty? Firing on all Cylinders*. York: Joseph Rowntree Foundation, 2006. Disponible sur : <http://www.jrf.org.uk/bookshop/eBooks/9781859355008.pdf>.

⁵⁸³ Des évaluations du recours au WFTC avaient aussi été réalisées pour l'année 2000-2001 et pour l'année 2001-2002. On remarque que contrairement aux taux de recours aux prestations sous condition de ressources qui étaient évalués par le DWP, les taux de recours aux crédits d'impôt sont évalués par la Direction des impôts (*HM Revenue & Customs*).

⁵⁸⁴ HM REVENUE & CUSTOMS. TAX CREDITS ANALYSIS TEAM. *Child Tax Credit and Working Tax Credit: Take-Up Rates 2003-2004*. London: HM Revenue & Customs, 2006. Disponible sur : http://www.hmrc.gov.uk/stats/personal-tax-credits/takeup_rates_2003-04_mar06.pdf.

⁵⁸⁵ Voir par exemple : Richard BLUNDELL, Ian WALKER. Working Families' Tax Credit: A Review of the Evidence, Issues and Perspectives for Further Research. *Inland Revenue Research Report 1*. London: Inland Revenue, September 2001. Disponible sur : <http://www.hmrc.gov.uk/research/wftc6rb.pdf>. / Mike BREWER, Maria José SUAREZ, Ian WALKER. *Modelling Take-up of Family Credit and Working Families' Tax Credit*. London: Analysis and Research, Inland Revenue, December 2003. / Stuart ADAM, Mike BREWER. *Take-up of Family Credit and Working Families' Tax Credit. Final Report*. London: HM Revenue & Customs, 2005. Disponible sur : <http://www.hmrc.gov.uk/research/ifs-takeup.pdf>. / Mike BREWER, Alan DUNCAN, Andrew SHEPARD, Maria José SUAREZ. *Did Working Families' Tax Credit Work?: The Final Evaluation of the Impact of In-work Support on Parents' Labour Supply and Take-up Behaviour in the UK*. London: HM Revenue & Customs, 2005. Disponible sur : <http://www.hmrc.gov.uk/research/ifs-laboursupply.pdf>.

“They are many attractive features on the new tax credits, but as all new systems, there will be teething problems as people become used to the new ways of claiming financial support for their children. [...] How the publicity campaign grabs the attention of potential claimants, how advisers grasp the new concepts when explaining the system to their clients and how the Inland Revenue guides claimants through the complexities inherent within the new system will be essential to whether the new tax credits truly improve the lot of the 2,4 millions children still living in poverty in the UK”⁵⁸⁶.

Pour veiller à l'accès effectif aux prestations, ces crédits allaient être intégrés, dès leur création, dans les guides publiés par l'association (*Welfare Benefits and Tax Credits Handbook*) décrivant les prestations sociales. On remarque que d'autres associations allaient aussi publier des guides similaires, comme les *Citizens Advice Bureau* qui proposaient en collaboration avec l'association *One Parent Families*, et grâce à un financement de la Direction des impôts, un *Tax Credit Take-up Resources Pack*⁵⁸⁷. Le CPAG, parmi d'autres actions pour faciliter l'accès aux aides, allait aussi publier de nombreuses brochures d'information sur ces bénéfices (*Tax Credit Policy Briefing, Welfare Right Bulletin*, etc.). Un groupe en charge de contrôler les conséquences de ces crédits pour les familles et de faire des propositions au gouvernement pour proposer des améliorations dans le système a aussi récemment vu le jour au CPAG. Ce groupe est composé de travailleurs sociaux et s'intéresse particulièrement aux difficultés d'accès que peuvent rencontrer les bénéficiaires potentiels.

Dès le départ, une difficulté rencontrée avec ces crédits d'impôt a sans doute également suscité l'intérêt pour le recours. Un problème qui avait été observé avec ces crédits, notamment par le *lobby* anti-pauvreté, était lié à l'obligation pour les citoyens de rembourser en fin d'année fiscale les sommes versées en trop, ce qui était problématique pour les familles qui avaient de faibles revenus. Les ressources des individus étaient en effet estimées pour l'année et il semble que les autorités en charge n'aient pas tenu assez compte de la volatilité des revenus. Selon un spécialiste des politiques sociales rencontré, le gouvernement a donc craint que les individus ne demandent pas les crédits par peur de ces remboursements, d'où les efforts faits pour inciter les individus à déclarer rapidement tout changement de situation et pour adapter rapidement les paiements, pour rendre plus souples les remboursements, et pour faire mieux connaître les crédits de façon à éviter des taux de recours trop faibles⁵⁸⁸.

⁵⁸⁶ Paul TRELOAR. New Tax Credits: Will they Tackle Child Poverty? *Poverty*, summer 2002, n° 112. Disponible sur : <http://www.cpag.org.uk/info/Povertyarticles/Poverty112/tax.htm>.

⁵⁸⁷ CITIZENS ADVICE in collaboration with ONE PARENT FAMILIES. *Tax Credit Take-up Resource Pack: Helping Clients to Access Tax Credits and Manage their Claims*. London: Citizens Advice, 2006. Disponible sur : http://www.citizensadvice.org.uk/index/publications/tax_credit_take_up_resource_pack.htm.

⁵⁸⁸ Entretien.

d) La question du non-recours et les *Indices of Multiple Deprivation (IMD)*

Mis à part ces crédits, comme l'expliquait lors d'un entretien un spécialiste des politiques sociales au Royaume-Uni, il faut remarquer que l'intérêt pour la question de l'accès aux prestations ciblées a connu un regain d'intérêt sous les gouvernements travaillistes en lien avec les Indices de « déprivations » multiples (IMD)⁵⁸⁹. Ces indices sont évalués au Royaume-Uni régulièrement depuis 1991⁵⁹⁰ pour dresser, à l'aide de divers indicateurs, un panorama de la situation sociale au niveau local. Sur la base de ces résultats, les localités qui semblent rencontrer le plus de difficultés sociales peuvent se voir octroyer des fonds monétaires « spéciaux » par le gouvernement central, mais aussi par les autorités locales qui distribuent des aides à des zones encore plus limitées. Parmi les données utilisées pour évaluer ces indices, comme indicateurs de bas revenus, on s'attarde au nombre d'individus qui reçoivent diverses prestations ciblées dans chaque localité étudiée⁵⁹¹.

A l'occasion d'une revue indépendante des indicateurs utilisés pour créer ces IMD, des références aux recherches de Paul Dornan, un étudiant de l'Université de York qui s'intéressait à la question du recours et qui travaille maintenant pour le CPAG, avaient été faites⁵⁹². On avait alors remarqué que plusieurs personnes ne recevaient sans doute pas les prestations en question même si elles étaient éligibles, ce qui pouvait fausser les évaluations et faire que des localités où d'importantes difficultés d'accès aux aides existaient recevaient pourtant moins d'aide. On avait alors demandé à Paul Dornan de proposer une façon d'intégrer des estimations locales du recours dans les indicateurs utilisés. Les estimations qu'il proposa ne s'avérèrent toutefois pas utilisables pour toutes les années. Dans l'IDM de 2004, on n'intégrait donc pas des évaluations du recours, mais on faisait mention de ce problème. La question avait cependant attiré l'attention du Bureau du premier ministre (*Office of the Deputy Prime Minister*). L'administration en charge des indices (*Department for Communities and Local Government*) commanda alors une étude à propos de la possibilité d'inclure les variations spatiales du recours aux aides dans l'IDM. Etant données diverses difficultés à bien évaluer le recours, les taux de recours locaux ne sont cependant toujours pas intégrés dans l'IDM⁵⁹³. Malgré ces difficultés, ce débat a redonné de la

⁵⁸⁹ Entretien.

⁵⁹⁰ Ces indices portaient le nom de *Index of Local Conditions* à partir de 1991, pour être renommés en 1998 *Index of Local Deprivation*, puis, en 2000, *Index of Multiple Deprivation*.

⁵⁹¹ Pour l'année 2004, les prestations concernées étaient les suivantes : "Pension credit, income based Jobseeker's Allowance (JSA) and receipt of tax credits by families with children with incomes less than 60 per cent of the median as indicators of low income". Jonathan BRADSHAW, Dominic RICHARDSON. *Spatial Variations in the Take-up of Means-Tested Benefits*. London: Department for Communities and Local Government, May 2007. Disponible sur : <http://www.communities.gov.uk/publications/communities/spatialvariations>.

⁵⁹² Paul DORNAN. *Guaranteeing a Minimum Income in Old Age? Means Testing in the Twenty-First Century*. York: The University of York, Department of Social Policy and Social Work, September 2003.

⁵⁹³ Jonathan BRADSHAW, Dominic RICHARDSON, *op. cit.*

vigueur à l'intérêt pour la question de l'accès aux droits, les enjeux monétaires pour les régions concernées pouvant être importants.

∴

La question de l'accès aux droits sociaux ou aux prestations n'a donc jamais cessé, depuis les années 1960, d'être au centre des débats sur les évolutions de la protection sociale au Royaume-Uni. Dès les années 1960, et malgré la visée universaliste du système de protection sociale développé après la Seconde Guerre mondiale, le gouvernement allait cibler davantage les aides, principalement en développement les prestations sous condition de ressources, et ce pour faire face aux difficultés économiques. Le souvenir des *Poor laws* était cependant toujours très présent, soulevant des critiques importantes quant à cette évolution. Au niveau officiel, les institutions sociales en charge de ces prestations ciblées comme le DHSS, le *Ministry of social security* ou le DWP, allaient en quelque sorte tenter de faire face aux critiques en mettant dès le départ la question de l'accès aux prestations au centre de leurs préoccupations. De nombreuses études officielles ont ainsi été réalisées pour démontrer de l'accès effectif des populations aux aides, ou du moins pour connaître les difficultés et améliorer l'accès. D'un autre côté, et plutôt dans le milieu associatif et de la recherche, un nouveau *lobby* anti-pauvreté ou un mouvement de l'accès aux droits sociaux (*Welfare Rights Movement*), proche du Parti travailliste, allait gagner en importance. Il s'agissait au départ d'insister sur les problèmes d'accès en arguant qu'ils étaient intrinsèquement liés aux prestations sous condition de ressources. L'objectif était alors de remettre en cause ces évolutions, la question de l'accès aux droits étant associée à une remise en question du ciblage. Les référentiels développés par le *leadership* administratif et le *leadership* associatif ne se superposaient alors pas, mais les difficultés économiques persistantes et le ciblage croissant des aides par les gouvernements en place, qu'ils soient conservateurs ou travaillistes, allaient faire évoluer la situation. Dès la fin des années 1970, l'utilisation des prestations sous condition de ressources allait être davantage admise. Dès lors, le référentiel de l'accès aux droits sociaux allait pouvoir s'imposer. Pour l'administration, il s'agissait de veiller, notamment par des estimations annuelles officielles, du bon accès aux aides ciblées. Pour le milieu associatif et plusieurs acteurs politiques, il s'agissait aussi de s'assurer de l'accès des populations, notamment en informant sur ces aides ou en veillant à leur bon fonctionnement. C'est ce recoupement des *leaderships* sous un référentiel global maintenant reconnu par la majorité des acteurs qui allait permettre au référentiel de l'accès aux droits sociaux de s'affirmer comme représentation du secteur de la lutte contre la pauvreté.

III. Le référentiel de l'accès aux droits sociaux aux Pays-Bas et le rôle primordial des experts

Aux Pays-Bas, la question de l'accès aux droits sociaux est devenue centrale dans les politiques de lutte contre la pauvreté au fur et à mesure du ciblage des politiques en direction des plus démunis. Dans un premier temps, les recherches réalisées au Royaume-Uni allaient influencer sur cette question, certaines instances administratives incorporant alors la question du recours dans leurs évaluations des aides. Au fait des débats soulevés par cette question au Royaume-Uni, il s'agissait alors et en quelque sorte pour les gouvernements en place de parer aux critiques relatives à l'utilisation de prestations sous condition de ressources en faisant la preuve du bon accès ou en proposant des améliorations lorsque des déficiences étaient constatées. Les liens importants entre un *leadership* administratif et le monde de la recherche, sorte de *leadership* professionnel, expliquent en majeure partie ce développement. Il faut ajouter à cela l'intérêt manifesté par les administrations locales pour la question de l'accès. Dans un deuxième temps, comme au Royaume-Uni et en France, la (re)découverte de la pauvreté dans ce pays allait permettre à la thématique de l'accès aux droits sociaux de s'imposer pour devenir centrale dans le champ des politiques d'assistance ou de solidarité.

1. La rencontre d'un *leadership* administratif et d'une expertise sur le recours

Dans un premier temps, pour comprendre le développement d'un référentiel de l'accès aux droits sociaux, il s'agit donc de s'intéresser au développement d'une expertise développée par divers chercheurs aux Pays-Bas, et par le soutien apporté à ce type de travaux par un *leadership* administratif national et local. Comme nous l'avons vu, alors que le champ de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion s'est constitué très tardivement dans ce pays, le *leadership* professionnel sur l'accès aux aides n'allait pas tant venir, comme au Royaume-Uni, du milieu associatif, mais plutôt de chercheurs au fait des travaux sur l'accès réalisés au Royaume-Uni, et soucieux des évolutions de la protection sociale dans leur pays. Afin d'éviter les critiques quant à l'utilisation de prestations sous condition de ressources, les autorités administratives en charge de distribuer les prestations s'intéressaient également à la question et allaient financer de nombreux travaux sur l'accès aux aides. C'est le recoupement entre ces intérêts qui allait permettre au référentiel de l'accès aux droits sociaux de se développer, et de plus tard s'imposer dans le champ des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion.

a) Un intérêt initial soutenu par la COSZ

Des recherches sur la capacité des prestations ciblées à réellement atteindre les publics visés ont commencé à être réalisées aux Pays-Bas dès les années soixante-dix, et alors même que les budgets destinés à la protection sociale ne manquaient pas. Face à l'introduction de prestations sous condition de ressources comme le revenu minimum (ABW, 1965) et de l'allocation logement (IHS, 1970), et même si ces aides s'inscrivaient dans une logique d'expansion de la protection sociale, divers chercheurs allaient s'intéresser à la question du recours aux droits en référence à des travaux anglais qui étaient relativement bien connus dans le pays. Des études sur le recours ont en effet été financées par les administrations concernées peu après la création de ces prestations. Malgré le caractère généreux de ces aides, il s'agissait de s'assurer qu'elles atteignaient bien les publics visés, et de contrer les critiques éventuelles relatives à la mise en place de prestations sous condition de ressources en intégrant les résultats de ces recherches dans les politiques de façon à en améliorer la mise en œuvre.

Suite à la création d'une aide au logement sous condition de ressources (IHS) en 1970, des études ont par exemple été subventionnées par le ministère de la Planification et du Logement (*Ministerie van volkshuisvesting ruimtelijke ordening en milieubeheer*). Citons entre autres une étude réalisée par H. Priemus et C. Lucassen sur le non-recours à l'Allocation logement⁵⁹⁴. Ces auteurs travaillaient à l'Université de Delft (*Instituut voor volkshuisvestingsonderzoek* ou Institut de recherches sur le logement) et faisaient partie d'une branche plutôt critique à l'égard des politiques gouvernementales. Les responsables de l'étude au ministère étaient intéressés par le fonctionnement de la nouvelle prestation, l'objectif étant de faire des recommandations pour un meilleur fonctionnement de l'aide. Le ministère était alors plutôt ouvert à ce type de recherches critiques, le but étant sans doute d'avoir des liens avec les principaux réfractaires aux évolutions du système de protection sociale, de leur fournir les ressources pour réaliser de bonnes recherches, et d'inclure une partie de leurs critiques dans les ajustements à apporter aux politiques, et ce de façon à avoir un certain contrôle sur les critiques plutôt que d'avoir à faire face à des oppositions et incontrôlées⁵⁹⁵. Parmi d'autres études réalisées dans les années suivantes à propos du recours à l'allocation logement, on remarque aussi une étude publiée en 1985⁵⁹⁶ et financée par le Bureau de la planification sociale et culturelle (*Sociaal en Cultureel Planbureau*,

⁵⁹⁴ C. T. J. LUCASSEN, H. PRIEMUS. *Individuele huursubsidie, evaluatie van een instrument van volkshuisvestingsbeleid*. s-Gravenhage, R.I.W. – Instituut voor Volkshuisvestingsonderzoek, 1977. Ouvrage cité dans : EXNOTA. *Exit from and Non-Take Up of Public Services. A Comparative Analysis: France, Greece, Spain, Germany, Netherlands, Hungary [Emergence of 'non-take-up' theme in Netherlands]*, op. cit., p. 11.

⁵⁹⁵ *Ibid.*, p. 12.

⁵⁹⁶ H. van FULPEN. *Volkshuisvesting in demografisch en economisch perspectief*. *Sociale en Culturele Studies* – 8. Rijswijk. Sociaal Cultureel Planbureau, 1985. Ouvrage cité dans : EXNOTA. *Exit from and Non-Take Up of Public Services. A Comparative Analysis: France, Greece, Spain, Germany, Netherlands, Hungary [Data and Measurement in Netherlands]*, p. 26.

SCP)⁵⁹⁷. Citons aussi une étude nationale publiée en 1989 par P. J. Boelhouwer et A. M. Groen également à l'Université de Delft⁵⁹⁸. On remarque finalement que l'accès à l'aide au logement est depuis la création de la prestation systématiquement étudié dans le cadre d'enquêtes plus larges sur les besoins en logement subventionnées par le ministère responsable⁵⁹⁹.

Tout comme le ministère du Logement en charge de l'IHS, le ministère de la Culture, des Loisirs et du Travail social (*Cultuur, recreatie en maatschappelijk werk*) a financé des travaux sur l'accès au revenu minimum (ABW) au début des années 1970⁶⁰⁰. Les premiers travaux ainsi subventionnés avaient été réalisés par des chercheurs de l'Université de Tilburg et par l'Université d'Utrecht. On remarque que ces études portaient principalement sur le non-recours de deux catégories parmi la population éligible, soit les mères célibataires au travail et, d'autre part, les commerçants et les hommes d'affaires éligibles dans l'Utrecht. Alors qu'une partie des recherches s'intéressait de façon plutôt neutre à l'émergence d'une nouvelle catégorie de bénéficiaires de l'aide, une autre partie était plus critique face au développement de cette aide sous condition de ressources.

De façon générale, à propos de ces premières recherches réalisées sur l'accès aux prestations ciblées, il était question pour l'Etat de chercher à mettre en œuvre les politiques en évitant les problèmes d'accès, et ce de façon à répondre aux critiques émises par divers chercheurs quant à l'utilisation des prestations sous condition de ressources. Peu de recherches sur le non-recours ont cependant été réalisées durant les années soixante-dix, les investigations portant souvent sur une seule prestation et/ou pour une seule ville. Grâce aux financements donnés par des institutions centrales comme le ministère des Affaires sociales dans les années 1980, des études ambitieuses et systématiques allaient plus tard être réalisées⁶⁰¹. Il faut remarquer

⁵⁹⁷ Le Bureau de la planification sociale et culturelle (*Sociaal en Cultureel Planbureau*, SCP) est une agence gouvernementale qui a été créée en 1973. Cet organisme est officiellement en charge de décrire la situation sociale et culturelle du pays et d'anticiper les évolutions sociales, de fournir aux dirigeants les informations nécessaires aux orientations politiques, et d'évaluer les politiques gouvernementales, en particulier les politiques intergouvernementales. Comme nous le verrons, cette institution a produit divers travaux sur l'accès aux prestations sociales. (<http://www.scp.nl/english/about-us/index.html>).

⁵⁹⁸ P. J. BOELHOUWER, A. M. GROEN. *De Individuele Huursubsidie en het Woningmarktgedrag van Huishoudens (The Individual Rental Subsidy and the Behaviour of Households on the Market of Houses)*. Delftse: Delftse University Press, 1989. Ouvrage cité dans : EXNOTA. *Exit from and Non-Take Up of Public Services. A Comparative Analysis: France, Greece, Spain, Germany, Netherlands, Hungary [Data and Measurement in Netherlands]*, op. cit., p. 42.

⁵⁹⁹ EXNOTA. *Exit from and Non-Take Up of Public Services. A Comparative Analysis: France, Greece, Spain, Germany, Netherlands, Hungary [Emergence of 'non-take-up' theme in Netherlands]*, op. cit., p. 12.

⁶⁰⁰ C. P. M. van der HAAK. *Bekend maken en bekend raken. Evaluatie van de eerste vijf jaar overheidsvoorlichting over de Algemene Bijstandswet (1962-1967)*. CRM/Rijksuniversiteit Utrecht, 1972. / Q. M. van BIJSTERVELDT. *Een sociale voorziening en haar cliënten, een onderzoek naar de bijstandverlening aan vrouwelijke gezinshoofden*. Tilburg: Instituut voor Sociaal-Wetenschappelijk Onderzoek van de Katholieke Hogeschool Tilburg, 1975. Ouvrage cité dans EXNOTA. *Exit from and Non-Take Up of Public Services. A Comparative Analysis: France, Greece, Spain, Germany, Netherlands, Hungary [Emergence of 'non-take-up' theme in Netherlands]*, op. cit., p. 13.

⁶⁰¹ EXNOTA. *Exit from and Non-Take Up of Public Services. A Comparative Analysis: France, Greece, Spain, Germany, Netherlands, Hungary [Emergence of 'non-take-up' theme in Netherlands]*, op. cit., p. 13.

que les réformes de nombreuses prestations assurantielles que l'on a ciblées davantage à partir des années 1980, et qui ont fait augmenter le nombre de bénéficiaires de prestations ciblées comme le revenu minimum (ABW), n'ont pas été étrangères à l'intérêt pour ce type de recherche. Rappelons par exemple qu'en conséquence de ces restrictions dans le champ des politiques assurantielles, le nombre de bénéficiaires de l'ABW est passé de 300 000 en 1970 à 740 000 en 1986⁶⁰².

La Commission de recherche sur la Sécurité sociale (COSZ), créée en 1977 par le gouvernement afin de réaliser des recherches sur la Sécurité sociale et de le conseiller en la matière, allait être une administration importante pour le financement de ces recherches et pour le développement d'un référentiel de l'accès. A une époque où les débats sur la Sécurité sociale étaient très vifs, le système de protection sociale étant en pleine mutation, la COSZ a été conçue comme un espace de discussion sur la Sécurité sociale. Elle était composée entre autres de représentants des employeurs et des syndicats, du Conseil de l'assurance sociale (SVR), de la Banque de l'assurance sociale (SVB), et d'experts indépendants⁶⁰³.

Tachant de financer des recherches susceptibles d'éclairer les débats, la COSZ allait être le principal financeur des études sur l'accès aux prestations ciblées. Cet organisme a introduit le thème dans ses recherches en 1985, avec une recherche sur l'AAW⁶⁰⁴. Il s'agissait, tout comme au Royaume-Uni, de vérifier si les prestations sous condition de ressources, qui permettaient de mieux contrôler et cibler les dépenses, étaient véritablement accessibles aux populations visées. En 1987, la COSZ élargit son intérêt pour le sujet et demanda au Groupe de recherche sur la Sécurité sociale de l'Université catholique de Brabant (*Katholieke Universiteit Brabant/Studierichting sociale zekerheidswetenschap*)⁶⁰⁵ de réaliser une étude comparative internationale sur les types de non-recours, sur les théories relatives à ce sujet et sur les méthodologies pour étudier le non-recours. On remarque que le sociologue Wim van Oorschot participa à cette étude⁶⁰⁶, cette dernière constituant plus tard une partie de son important ouvrage publié en 1995 et intitulé *Realizing Rights*⁶⁰⁷. Parmi les autres études financées à l'époque par la

⁶⁰² Wim van OORSCHOT. From Solidarity to Selectivity, p. 197.

⁶⁰³ EXNOTA. *Exit from and Non-Take Up of Public Services. A Comparative Analysis: France, Greece, Spain, Germany, Netherlands, Hungary [Emergence of 'non-take-up' theme in Netherlands]*, op. cit., p. 14.

⁶⁰⁴ *Ibid.*, p. 14.

⁶⁰⁵ Ce groupe de recherche était basé à Tilburg et Wim van Oorschot faisait alors partie de l'équipe de recherche. Parmi d'autres travaux sur la question de l'accès aux aides, on remarque une étude réalisée par ce groupe en 1989 sur le non-recours à diverses prestations sociales dans la ville de Tilburg. (J. GROEN, M. KONINGS. *Niet Gebruik van Sociale Zekerheid onder Tilburgse Bijstandsccliënten : Een empirisch onderzoek naar omvang, verdeling, en oorzaken van niet-gebruik (Non-take-up of Social Assistance Clients in Tilburg. An Empirical Research on the Volume, Distribution and Causes on Non-take-up)*. Brabant: Katholieke Universiteit Brabant/Studierichting Sociale Zekerheidswetenschap, 1989. Ouvrage cité dans : EXNOTA. *Exit from and Non-Take Up of Public Services. A Comparative Analysis: France, Greece, Spain, Germany, Netherlands, Hungary [Data and Measurement in Netherlands]*, op. cit., p. 20.

⁶⁰⁶ Wim van OORSCHOT, P. KOLKHUIS TANCKE. *Niet-gebruik van sociale Zekerheid*.

⁶⁰⁷ Wim van OORSCHOT. *Realizing Rights*.

COSZ, cette fois via le SPC, on remarque aussi l'important travail de J. C. Vrooman et K. T. M. Asselberghs sur le non-recours à diverses prestations sociales par les foyers à faibles revenus⁶⁰⁸. Entre autres conclusions de leur rapport, les auteurs craignaient une hausse importante des situations de non-recours en relation avec l'utilisation croissante des prestations sous condition de ressources.

b) Un entrepreneur politique

La COSZ a donc financé une partie des travaux de Wim van Oorschot sur l'accès aux droits. Ce dernier est actuellement professeur de sociologie au Département des sciences sociales et culturelles de l'Université de Tilburg. Ses travaux sur le non-recours allaient être d'une importance capitale pour diffuser un référentiel de l'accès aux droits dans le champ des politiques sociales néerlandaises. Ils sont parfois même considérés comme le point de départ d'un véritable intérêt pour la question dans le pays⁶⁰⁹.

Dans la première partie de son travail réalisé pour la COSZ, il proposait une revue des travaux internationaux, principalement britanniques, sur le non-recours aux prestations ciblées et une méthode pour comprendre les causes de ce phénomène. Le financement de cette institution n'a cependant pas été renouvelé, sans doute en raison de la récession économique⁶¹⁰. Les études de cas qui complétaient le travail, et pour lesquelles des taux de non-recours étaient évalués et les causes du phénomène explorées, ont finalement été financées par deux municipalités, Rotterdam et Nijmegen.

Dans l'ouvrage intitulé *Realizing Rights* et dans un premier temps, Wim van Oorschot définissait donc un modèle pour étudier le non-recours⁶¹¹. Il testait ensuite son modèle pour les cas de la ville de Rotterdam et de Nijmegen. Il s'agissait d'une enquête à propos des causes du non-recours à plusieurs prestations sous condition de ressources. L'auteur réalisait des entretiens avec des « demandeurs » et des « non-demandeurs » dont les noms provenaient des listes de clients de l'assistance sociale et des listes de personnes âgées bénéficiant de faibles revenus et économies, pour un total de 739 entretiens à Rotterdam et de 1 151 à Nijmegen. Il affirmait que de larges proportions des clients de l'assistance sociale étaient éligibles aux prestations étudiées, mais en situation de NR à au moins une de celles-ci, soit 75 % des individus en situation de non-

⁶⁰⁸ J. C. VROOMAN, K. T. M. ASSELBERGHS. *De gemiste bescherming, niet-gebruik van sociale zekerheid door bestaansonzekere huishoudens* (The Missed Protection, Non-take-up of Social Security by Households in State of Uncertainty). Rijswijk: COSZ, SCP, 1994.

⁶⁰⁹ Entretien.

⁶¹⁰ Entretien.

⁶¹¹ Il faisait entre autres références aux travaux de Brian Abel-Smith et de Richard Titmuss, d'Antony Barnes Atkinson, de Jonathan Bradshaw, d'Anne Corden, de Scott A. Kerr, de Peter Townsend, ou à diverses recherches publiées par le CPAG ou la DHSS.

recours pour la ville de Rotterdam et 40 % pour la ville de Nijmegen. Ces taux étant respectivement de 27 % et de 18 % chez les personnes âgées, et de 78 % et 63 % chez les personnes âgées bénéficiant de minima sociaux. Entre 34 et 40 % des individus de toutes les catégories n'avaient pas recours à au moins deux bénéfices. L'auteur indiquait ensuite les montants totaux que représentaient ces non-recours, et les pertes de revenus potentiels pour les individus⁶¹².

Selon un spécialiste des politiques sociales rencontré aux Pays-Bas, l'importance à accorder aux difficultés d'accès venait de la nécessité d'évaluer les prestations sous condition de ressources. Avec la décentralisation, il était aussi important d'évaluer l'action des municipalités⁶¹³. Wim van Oorschot percevait le non-recours comme le signe de l'inefficacité d'une politique sociale. Il insistait sur les causes administratives du non-recours, ne percevant pas seulement le phénomène comme provenant des individus. L'administration, de par la complexité des politiques développées, de par l'imprécision des critères d'accès aux prestations, de par le peu d'information donnée, mais aussi de par son fonctionnement souvent discrétionnaire, contribuait de beaucoup à créer des cas de non-recours. Plus largement, et en s'inspirant des travaux anglais, il considérait que les prestations sous condition de ressources ne contribuaient pas à réaliser ce que plusieurs considéraient comme l'un des principaux objectifs du système de protection sociale, soit combattre la pauvreté, l'injustice et la dépendance, et contribuer à l'intégration de tous les individus à la société⁶¹⁴.

Cette étude avait bénéficié d'une couverture médiatique importante, et suite à sa publication, Wim van Oorschot a prononcé de nombreuses conférences et a été invité à la télévision et à la radio nationales pour traiter du non-recours aux prestations sociales. Comme l'affirmait lors d'un entretien un universitaire travaillant sur ces questions, il semble qu'à partir de cette période, le non-recours a été plus systématiquement mentionné comme problème de politiques publiques dans les documents gouvernementaux traitant de la pauvreté et de l'exclusion sociale, la question du non-recours étant dès lors véritablement sur l'agenda politique. Certaines actions ont aussi été prises par le gouvernement, notamment la publication de brochures ou la diffusion de publicités incitant au recours⁶¹⁵.

On remarque finalement que l'importance donnée aux travaux réalisés au Royaume-Uni dans ce travail démontre bien l'influence étrangère dans le développement d'un référentiel de l'accès aux Pays-Bas, Wim van Oorschot tenant en quelque sorte le rôle de « passeur ». En s'inspirant des travaux sur les transferts de politiques publiques, le terme de passeur, d'entrepreneurs de transfert ou d'agents de transfert, fait référence aux acteurs qui s'investissent

⁶¹² Wim van OORSCHOT. *Realizing Rights*, p. 138.

⁶¹³ Entretien.

⁶¹⁴ Wim van OORSCHOT. *Realizing Rights*, p. 138.

⁶¹⁵ Entretien.

dans la promotion de solutions méritant selon eux d'être diffusées, certains réalisant surtout un travail d'information et de persuasion des décideurs, et d'autres employant à leur égard des moyens d'incitation ou de contrainte⁶¹⁶. Il ne s'agissait cependant pas ici de diffuser des solutions à un problème ou des modèles d'action, et bien que les travaux de Wim van Oorschot insistaient sur la responsabilité des administrations dans les problèmes d'accès aux droits, mais plutôt de diffuser aux Pays-Bas un intérêt et des travaux sur la question du non-recours en faisant connaître des travaux britanniques. Le concept de passeur tel que nous l'utilisons fait en ce sens plutôt référence à l'usage qu'en faisaient récemment Pierre Muller et Jean Leca, les passeurs étant pour eux des individus qui font connaître dans un pays des travaux étrangers, ou qui établissent des passerelles cognitives entre des paradigmes existants et une nouvelle façon d'aborder certaines questions⁶¹⁷.

Pour diffuser ses travaux sur le non-recours et faire connaître ceux de collègues étrangers, Wim van Oorschot allait par exemple coopérer avec des chercheurs anglais et français. Parmi diverses collaborations, on pense entre autres à Anne Corden, chercheuse à l'Université de York, qui le rencontra et s'inspira de son modèle pour réaliser ses propres travaux, notamment lors de la rédaction de son ouvrage *Changing Perspectives on Benefit Take-up*⁶¹⁸. On insiste aussi sur la participation de Wim van Oorschot à divers ouvrages où des chercheurs anglais connus pour leurs travaux sur l'accès aux prestations ciblées avaient collaboré, dont Peter Townsend⁶¹⁹. Rappelons aussi le rôle qu'a eu ce chercheur pour faire connaître l'étude des phénomènes de non-recours en France à l'occasion de publications dans une revue de la CNAF⁶²⁰. Il allait finalement publier largement les résultats de ses travaux à l'interne et à l'international, s'intéressant par exemple à l'utilisation croissante des prestations sous condition de ressources aux Pays-Bas et en Europe⁶²¹, devenant lui-même une référence internationale dans les travaux sur l'accès aux prestations ciblées⁶²².

⁶¹⁶ Thierry DELPEUCH. L'analyse des transferts internationaux de politiques publiques : Un état de l'art. *Questions de recherche*, décembre 2008, n° 27. Centre d'études et de recherches internationales de Sciences Po, p. 41. Disponible sur : www.ceri-sciencespo.com/publica/question/qdr27.pdf.

⁶¹⁷ Jean LECA, Pierre MULLER. Y a-t-il une approche française des politiques publiques ? Retour sur les conditions de l'introduction de l'analyse des politiques publiques en France In GIRAUD, Olivier, WARIN, Philippe dir. *Politiques publiques et démocratie*. Paris : La Découverte, 2008, pp. 54-55.

⁶¹⁸ Anne CORDEN. *Changing Perspectives*, p. 52.

⁶¹⁹ Wim van OORSCHOT. Targeting Welfare: On the Functions and Dysfunctions of Means-testing in Social Policy In TOWNSEND, P. and GORDON, D. ed. *World Poverty: New Policies to Defeat an Old Enemy*. Bristol: The Policy Press, 2002, pp. 171-193.

⁶²⁰ Antoine MATH, Wim van OORSCHOT. La question du non-recours aux prestations sociales. *Recherches et prévisions*, mars 1996, n° 43, pp. 5-17. / Wim van OORSCHOT. Les causes du non-recours : Des responsabilités largement partagées. *Recherches et prévisions*, mars 1996, n° 43, pp. 33-49.

⁶²¹ Voir entre autres : Wim van OORSCHOT. The Dutch Welfare State: From Collective Solidarity Towards Individual Responsibility In NANDINI, C. P. ed. *Right to Social Security: International Perspectives*. Hyderabad: Amicus Books, Icfai Press, 2007. / Wim van OORSCHOT, John SCHELL. Means-Testing in Europe: A Growing Concern In SINFIELD, A., ADLER, M., CLASEN, J., BELL, C. ed. *The Sociology of Social Security*. Edinburgh: Edinburgh University Press, 1991, pp. 187-211. / Wim van OORSCHOT. The Dutch Welfare State: Recent Trends,

c) Des estimations locales⁶²³

Aux Pays-Bas, mises à part les préoccupations nationales quant à l'accès effectif aux prestations ciblées, comme l'illustrent les études de cas réalisées par Wim van Oorschot dans les villes de Rotterdam et de Nijmegen, les préoccupations quant à l'accès effectif aux prestations ciblées sont aussi venues de recherches réalisées ou financées par les administrations locales.

Il faut tout d'abord préciser que trois échelons administratifs existent dans ce pays : l'Etat, les provinces et les communes. Les provinces, au nombre de douze, sont responsables notamment des questions liées à l'environnement, à l'aménagement du territoire, à l'approvisionnement énergétique, à l'action sociale et à la culture⁶²⁴. Elles ont peu de responsabilités réelles dans le domaine social. On compte par ailleurs 478 communes aux Pays-Bas. Elles ont des responsabilités en ce qui concerne le logement, les infrastructures pour la circulation et la gestion des eaux, l'administration des écoles publiques, la santé, le bien-être, la culture, les sports et les loisirs. La législation et l'administration des provinces et des communes sont régies par deux principes : l'autonomie et la cogestion. Elles ont donc beaucoup d'indépendance dans leurs domaines de compétences, même si elles doivent respecter les principes nationaux, et collaborer à l'application des mesures nationales (la commune collaborant aussi à la mise en œuvre des mesures provinciales)⁶²⁵.

En ce qui concerne les prestations sociales nationales, précisons que les municipalités ont une certaine liberté dans la mise en œuvre d'une partie d'entre elles. Les critères délimitants le droit à certaines prestations d'assistance spéciale peuvent ainsi varier légèrement selon les municipalités. Il est alors très difficile pour le niveau national d'évaluer lui-même l'accès à ces

op. cit. / Wim van OORSCHOT. From Solidarity to Selectivity, *op. cit.* / Wim van OORSCHOT. Deservingness and Conditionality of Solidarity. *Sociale Wetenschappen*, 1998, n° 3, pp. 54-78. / Wim van OORSCHOT, John SCHELL. On the Role of Means-testing: Its Functions and Dysfunctions. *Reeks Sociale Zekerheidswetenschap* (Studies), Tilburg: KUB, 1989.

⁶²² Voir entre autres : Wim van OORSCHOT. Failing Selectivity: On the Extent and Causes of Non-take-up of Social Security Benefits in ANDRESS, H.-J. ed. *Empirical Poverty Research in a Comparative Perspective*. Aldershot: Ashgate, 1998, pp. 101-132. / Wim van OORSCHOT. Targeting Welfare, *op. cit.* / Wim van OORSCHOT. *New Perspectives on the Non-take-up of Social Security Benefits*. TISSER Studies. Tilburg: Tilburg University Press (KUB), 1996. / Wim van OORSCHOT. *Take it or Leave it: A Study of Non-take-up of Social Security Benefits*. Tilburg: Tilburg University Press, 1995. / Wim van OORSCHOT. Non Take-up of Social Security Benefits in Europe. *The Journal of European Social Policy*, 1991, vol. 1, n° 1, pp. 15-30.

⁶²³ Précisons que la plupart des informations données dans cette section proviennent d'entretiens que nous avons réalisés aux Pays-Bas.

⁶²⁴ PAYS-BAS. MINISTERE DES AFFAIRES ETRANGERES, MINISTERE DE L'INTERIEUR ET DES RELATIONS AU SEIN DU ROYAUME. *Les institutions aux Pays-Bas : Factsheet*. Disponible sur : <http://www.minbuza.nl>.

⁶²⁵ *Ibid.*

aides, ce qui explique que plusieurs travaux sur l'accès effectif à certaines aides soient réalisés au niveau local⁶²⁶.

Il faut aussi rappeler que plusieurs municipalités ont mis en place leurs propres programmes locaux d'assistance. En réaction aux limitations des prestations sociales survenues à partir des années 1980, et face à l'augmentation des problèmes de pauvreté observés au niveau local, plusieurs municipalités ont choisi d'agir et de mettre en place des programmes d'aide. Ces arrangements locaux sont fort différents d'une municipalité à l'autre, certaines villes apportant par exemple une aide monétaire aux ménages à faibles revenus, alors que d'autres développent des programmes pour inciter ces foyers à participer davantage dans la vie et les activités locales. On retrouve parmi les principaux programmes locaux des « fonds sociaux » qui servent à aider les individus faisant face à des situations particulièrement difficiles ou à financer les activités socio-culturelles des ménages, de même que des programmes d'exemption des taxes locales⁶²⁷. Diverses municipalités ont dans ce contexte voulu savoir si ces programmes atteignaient leurs cibles, et elles ont développé des études à ce sujet. Il faut préciser que contrairement au cas français, les données nécessaires à l'évaluation du recours au niveau local étaient disponibles dans ce pays en raison de l'existence de Registres de population (*Gemeentelijke Basis Administratie*), ce qui a permis à cet intérêt local de se développer plus facilement (voir chapitre quatre).

Parmi de nombreuses recherches, les travaux sur l'accès aux aides réalisés par un bureau de recherche privé, le Centre d'expertise sur l'emploi et les revenus (*Kenniscentrum voor Werk en Inkomen en Zorg*, KWIZ), pour le compte de plusieurs municipalités illustrent bien ces préoccupations locales. Le KWIZ a été fondé en 1998 par deux collègues du Bureau des affaires sociales de la ville de Groningen, Jan Everhardus et Harry Piepers. Dans le cadre de leur travail, ils ont eu à réaliser en 1997 un « état des lieux » de la pauvreté dans la ville. Avec cette recherche, qui ne portait pas directement sur l'accès, ils ont commencé à suspecter l'existence de difficultés d'accès et à s'y intéresser. Ils ont inclus dans leur rapport des indicateurs de non-

⁶²⁶ Voir entre autres les travaux suivants : C. BUDDEMEIER. R. EN VAN ENGERS. *Jongeren in uitkering bij de sociale dienst (Young People with an Social Assistance RWW)*. Amsterdam: Gemeentelijke sociale Dienst, 1976. Ouvrage cité dans : EXNOTA. *Exit from and Non-Take Up of Public Services. A Comparative Analysis: France, Greece, Spain, Germany, Netherlands, Hungary [Data and Measurement in Netherlands]*, op. cit., p. 26. / J. GROEN, M. KONINGS. *Niet Gebruik van Sociale Zekerheid onder Tilburgse Bijstandsccliënten: Een empirisch onderzoek naar omvang, verdeling, en oorzaken van niet-gebruik (Non-take-up of Social Assistance Clients in Tilburg: An Empirical Research on the Volume, Distribution and Causes on Non-take-up)*. Brabant: Katholieke Universiteit Brabant/Studierichting Sociale Zekerheidswetenschap, 1989. Ouvrage cité dans : EXNOTA. *Exit from and Non-Take Up of Public Services. A Comparative Analysis: France, Greece, Spain, Germany, Netherlands, Hungary [Data and Measurement in Netherlands]*, op. cit., p. 20. / Wim van OORSCHOT. *Onbenutte rechten: het niet-gebruik van sociale zekerheid onder Rotterdamse bijstandsonvangers (Unused Rights: The Non-take-up of Social Security of Social Assistance Clients in Rotterdam)*. Rotterdam: Sociale zaken en Werkgelegenheid, 1992.

⁶²⁷ EXNOTA. *Exit from and Non-Take Up of Public Services. A Comparative Analysis: France, Greece, Spain, Germany, Netherlands, Hungary [Data and Measurement in Netherlands]*, op. cit., p. 31. Disponible sur : <http://www.exnota.org>.

recours aux aides, développant leur propre méthodologie. Forts de leurs expériences « professionnelles », ils ont fondé leur propre bureau de recherche indépendant.

Ils ont entre autres développé un logiciel nommé SOCRATIS pour évaluer les taux de non-recours (1999) (voir chapitre 4)⁶²⁸. Ce logiciel peut être utilisé pour des recherches ponctuelles, ou vendu à des municipalités qui veulent procéder à des évaluations récurrentes⁶²⁹. Le groupe a réalisé depuis une vingtaine d'études assez similaires sur la pauvreté et le non-recours pour des municipalités, et ils ont vendu une dizaine de logiciels à des municipalités, surtout des grandes villes.

Selon les membres du KWIZ rencontrés, cet intérêt des municipalités pour l'accès provient en grande partie du fait que les gouvernements locaux ont davantage de pouvoir depuis quelques années. Les bureaux de la Sécurité sociale ont gagné en autonomie, d'où un besoin possible de mieux connaître les populations locales et d'évaluer les résultats de leurs actions. Une autre explication de cette attention est liée au besoin d'anticiper les dépenses sociales. Ils ont par exemple réalisé une étude et vendu un logiciel à la ville d'Amsterdam⁶³⁰. Pour ce cas, la municipalité avait évalué le coût d'un programme social qui s'est finalement révélé être beaucoup plus dispendieux que prévu en raison d'un recours important, d'où l'intérêt subséquent manifesté pour la question de l'accès aux droits, qui permet entre autres de mieux anticiper les dépenses par une connaissance des publics visés. Ces observations ont été confirmées par des responsables du Bureau des affaires sociales de la ville d'Amsterdam (*Sociale dienst Amsterdam*). Ayant constaté la très faible utilisation du programme d'exemption des taxes municipales, des responsables municipaux ont demandé au Bureau des affaires sociales de tenter de chiffrer le non-recours et de proposer des solutions.

Face à leurs responsabilités grandissantes dans le domaine social, et de façon à mieux anticiper les dépenses et à mieux intégrer les citoyens la vie locale, plusieurs municipalités se

⁶²⁸ Comme nous le verrons plus loin, ce logiciel a également d'autres fonctions.

⁶²⁹ Voir entre autres : KWIZ. *Zicht op Armoede; onderzoek naar de mogelijkheden voor het uitvoeren van positieve bestandskoppelingen ten behoeve van lokaal sociaal beleid (View on Poverty; Research of the Possibilities for the Implementation of a Linkage of Administrative Data files for Local Policy Purposes)*. Groningen: KWIZ, 2000. Ouvrage cité dans : EXNOTA. *Exit from and Non-Take Up of Public Services. A Comparative Analysis: France, Greece, Spain, Germany, Netherlands, Hungary [Dutch Literature]*. Dutch Team. Contract n°: HPSE-CT-2002-5002. Disponible sur : <http://www.exnota.org/> / KWIZ. *Armoede in Amsterdam: Over doelgroepen in het lokaal sociaal beleid, instrumenten voor inkomensondersteuning en participatiebevordering en het gebruik en niet-gebruik van deze voorzieningen (About Target Groups in the Local Governmental Social Policy, Instruments for the Support of Income and Encouraging Participation and the Use and Non-take-up of these Benefits)*. Groningen: KWIZ, 2002. Ouvrage cité dans : EXNOTA. *Exit from and Non-Take Up of Public Services. A Comparative Analysis: France, Greece, Spain, Germany, Netherlands, Hungary [Dutch Literature]*, op. cit.

⁶³⁰ KWIZ. *Armoede in Amsterdam: Over doelgroepen in het lokaal sociaal beleid, instrumenten voor inkomensondersteuning en participatiebevordering en het gebruik en niet-gebruik van deze voorzieningen (Poverty in Amsterdam: About Target Groups in the Local Governmental Social Policy, Instruments for the Support of Income and Encouraging Participation and the Use and Non-take-up of these Benefits)*. Groningen : KWIZ, 2002. Ouvrage cité dans : EXNOTA. *Exit from and Non-Take Up of Public Services. A Comparative Analysis: France, Greece, Spain, Germany, Netherlands, Hungary [Dutch Literature]*, op. cit.

sont donc intéressées au recours dans ce pays. Cet intérêt venait également de la diffusion de questionnements et de recherches réalisées au niveau national, et a permis, dans une forme d'émulation, de diffuser le référentiel de l'accès aux droits sociaux dans le champ des politiques d'assistance. Comme nous le verrons plus loin, ces instances locales ont par la suite développé des outils pour faciliter l'accès des populations les plus pauvres aux aides ciblées.

2. L'intégration de la question de l'accès aux droits au cœur du nouveau secteur des politiques de lutte contre la pauvreté

En lien avec l'important travail réalisé par Wim van Oorschot et aussi avec les nombreuses études locales réalisées à l'époque, la question du non-recours allait susciter suffisamment d'intérêt pour que la question soit régulièrement abordée dans les documents et recherches officielles et pour que des taux nationaux soient estimés par la suite. Mais c'est aussi la constitution d'un champ de la lutte contre la pauvreté, à partir de la seconde moitié des années 1990, qui allait faire en sorte que la question de l'accès aux droits sociaux sorte du domaine des travaux d'experts des politiques sociales pour aussi s'imposer comme référentiel d'un nouveau champ d'action publique. En d'autres termes, avec la constitution de ce champ, la vision des spécialistes allait s'entrecouper avec celle de l'administration pour vraiment définir le secteur.

Comme nous l'avons expliqué au chapitre précédent, il a fallu attendre le milieu des années 1990 pour que les Pays-Bas se dotent d'un programme officiel de lutte contre la pauvreté. Depuis 1996, des rapports annuels sont ainsi publiés aux Pays-Bas à propos de l'exclusion sociale (*Annual Report on Poverty and Social Exclusion*). Ces documents sont réalisés en collaboration par SPC, par plusieurs universités et par d'autres instituts de recherche. Depuis 1997, ces rapports annuels sur l'exclusion sont accompagnés d'un « moniteur » de la pauvreté dans le pays (*De nederlandse armoede monitor*). Ce document est réalisé par le SCP en collaboration avec le Bureau des statistiques nationales (*Centraal Bureau voor de Statistiek, CBS*). *De Nederlandse armoede monitor* est essentiellement de nature statistique, et il vise à faire un état de la pauvreté, de ses causes et de ses conséquences en utilisant des données nationales, avec une fonction d'évaluation limitée, alors que le rapport annuel inclut des études de cas, des recherches qualitatives et des évaluations de politiques spécifiques⁶³¹. Dans ces travaux, la question de l'accès aux droits est régulièrement être abordée.

Un document intitulé *The Poor Side of the Netherlands: Results From The Dutch Poverty Monitor 1997-2003* a été publié en 2004 par le SCP et le CBS. Comme son nom l'indique, ce document revenait sur certains résultats des *De nederlandse armoede monitor poverty monitor*

⁶³¹ SCP, CBS. Cok VROOMAN, Stella HOFF. *The Poor Side of the Netherlands: Results from the Dutch Poverty Monitor 1997-2003*. The Hague: SCP, 2004, p. 5.

publiés dans les années précédentes. Le chapitre neuf, intitulé *Income-Dependent Provisions: The Poverty Trap and Non-Take-Up*, traitait par exemple des résultats d'une étude réalisée en 1993-1994 sur le non-recours à l'allocation logement. Les auteurs spécifiaient tout d'abord que le non-recours était généralement la principale opposition à l'existence de prestations sous condition de ressources. On affirmait en introduction que le non-recours à l'allocation logement, la prestation sous condition de ressources la plus importante aux Pays-Bas, occupait une place importante dans la « chaîne causale » menant à la pauvreté. A titre d'exemple, il était spécifié qu'en 1989-1990, 27 % des locataires ne recevaient pas cette prestation alors qu'ils y étaient légalement éligibles, et que 23 % ne recevaient pas la totalité du bénéfice auquel ils avaient droit. Pour l'année 1993-1994, 32 % des ménages éligibles ne recevaient pas le bénéfice, et plus de 20 % des locataires ne recevaient pas la totalité des sommes auxquelles ils avaient droit⁶³². Ces évaluations étaient basées sur un échantillon de 23 000 locataires, 9 000 étant éligibles à l'aide au logement. Des corrélations étaient ensuite effectuées avec certaines caractéristiques des ménages pouvant éclaircir ce phénomène. Les auteurs de *The Poor Side of the Netherlands* expliquaient que suite à la publication de ces chiffres, le gouvernement avait organisé une table ronde regroupant divers experts à propos du non-recours. Des mesures avaient été prises pour lutter contre ce problème. Selon les membres du CPS rencontrés, on avait insisté sur la nécessité de faire davantage de publicité sur les programmes et de simplifier les démarches⁶³³. La même étude avait été réalisée jusqu'en 2000, et les taux de non-recours se situaient toujours au environ de 19 %⁶³⁴. En conclusion, les auteurs du rapport affirmaient que davantage de recherches à propos du non-recours à la prestation logement, mais aussi à propos d'autres bénéfices, devraient être réalisées.

Plus récemment, on remarque un travail du SPC qui tentait de mieux définir et d'expliquer le concept d'exclusion aux Pays-Bas et qui désignait les difficultés d'accès aux droits sociaux comme principale source de ce phénomène. Pour définir ce concept, les auteurs, Gerda Jehoel-Gijsbers et Cok Vrooman, référaient principalement à des travaux anglais. Les explications matérielles de l'exclusion sociale étaient selon eux en partie liées à un accès inadéquat aux ressources :

“Inadequate access to government and semi-government provisions (social rights): waiting lists, financial impediments and other obstacles to: health care, education (especially of children), housing, legal aid, social services, debt assistance, employment agencies, social security, and certain commercial services (such as banking and insurance), insufficient safety”⁶³⁵.

⁶³² *Ibid.*, p. 159.

⁶³³ Entretien.

⁶³⁴ *Ibid.*, p. 164.

⁶³⁵ Gerda JEHOEL-GIJSBERS, Cok VROOMAN. *Explaining Social Exclusion: A Theoretical Model Tested in the Netherlands*. The Hague: SCP, 1997, p. 17.

∴

Aux Pays-Bas, la question de l'accès aux droits sociaux a donc émergé dès la seconde moitié des années 1960, et principalement dans des travaux de recherche subventionnés par les pouvoirs publics sur le recours aux prestations sous condition de ressources. Les instances officielles, notamment au fait des travaux sur le recours réalisés au Royaume-Uni, voulaient anticiper et contrer les critiques quant à la capacité de ces aides à atteindre les publics les plus démunis. Dans un contexte où le ciblage se développait, on remarque que les pouvoirs publics ont entre autres financé les premiers travaux de Wim van Oorschot, véritable entrepreneur politique et « passeur » entre les recherches initiées aux Pays-Bas, au Royaume-Uni et en France sur la question du non-recours. Cet auteur allait par ailleurs contribuer à médiatiser l'intérêt pour le sujet aux Pays-Bas. Dans un pays où les politiques d'assistance sont largement décentralisées, un intérêt des administrations locales pour l'accès aux aides allait également permettre à des nombreux travaux de recherche de voir le jour. C'est cependant la constitution d'un intérêt pour la lutte contre la pauvreté à partir des années 1990 qui allait permettre à la question de l'accès ou du recours aux prestations ciblées de véritablement être mise à l'agenda en tant que préoccupation officielle. C'est en effet la constitution de ce champ qui allait permettre à la vision des spécialistes, représentants d'un *leadership* professionnel, de s'entrecouper avec un *leadership* administratif, accélérant cette émergence.

IV. Le référentiel de l'accès aux droits sociaux en France : l'action des associations caritatives et de la CNAF

La construction d'un référentiel de l'accès aux droits sociaux en France découle aussi des nombreuses interactions et « rencontres » entre un *leadership* professionnel, porté d'une part et dans ce cas par les associations caritatives, et d'autre part par un *leadership* administratif en charge de prestations ciblées qui se questionnera quant à son action. Face au ciblage grandissant des prestations sociales, la question de l'accès aux droits sociaux allait être utilisée par les acteurs associatifs en référence aux « droits de l'homme », et trouver rapidement échos chez des acteurs administratifs faisant face à de nouvelles situations d'exclusion sociale. Cette thématique allait alors pouvoir donner sens à l'action des acteurs désormais en charge de veiller au bon accès à des aides offertes de façon de plus en plus sélective.

1. Les acteurs associatifs comme principaux médiateurs professionnels

Les acteurs associatifs ont eu en France un rôle de premier plan en tant que *leaders* professionnels de la traduction du rapport global-sectoriel et de l'énonciation d'un nouveau référentiel sectoriel. De par leurs actions et leurs liens avec le monde politique, certains acteurs associatifs joueront en quelque sorte le rôle d'entrepreneurs politiques ou de médiateurs, diffusant le référentiel de l'accès aux droits comme élément central des politiques de solidarité. Nous avons choisi de nous intéresser à l'action d'ATD Quart Monde et au regroupement ALERTE, sans doute les plus importants acteurs de cette médiation. Il faut cependant préciser que l'action de ces associations est par moments difficile à détacher de l'analyse des instances administratives que nous proposons dans un second temps. Le milieu associatif en France est fortement lié à la conception et à la définition des politiques, les acteurs sont représentés dans diverses structures de l'administration, et les individus impliqués occupent parfois, successivement ou dans le même temps, des positions dans les administrations et dans les associations⁶³⁶. Les analyses de l'action des acteurs associatifs et de l'action des acteurs administratifs se recoupent donc souvent, et ces éléments doivent être perçus dans leur ensemble. Dans tous les cas, c'est justement ces interactions qui allaient contribuer à la définition d'un référentiel sectoriel.

a) ATD Quart Monde

La Fondation Aide à Toute Détresse (ATD Quart Monde), créée en 1957 par le père Joseph Wresinski, a tenu un rôle important dans l'émergence d'un nouveau référentiel des politiques de solidarité basé sur l'accès aux droits sociaux. A l'époque même où des politiques de rigueur ont été adoptées et où les coupures dans les prestations assurantielles gagnaient en importance, le gouvernement, interpellé par les critiques, demandait au Père Wresinski de rédiger un rapport sur la pauvreté. Ainsi, avec la montée du chômage dans les années 1980, le milieu associatif devait appeler à l'aide face aux problèmes de plus en plus importants qu'il devait résoudre. La reconnaissance des droits des pauvres a alors pris de l'importance sur l'agenda politique.

Déposé en 1987 au nom du CES⁶³⁷, ce rapport est intitulé *Grande pauvreté et précarité économique et sociale*. Geneviève De Gaulle-Anthonioz, une autre personnalité importante du mouvement ATD Quart Monde, écrivait à propos de ce rapport :

⁶³⁶ Voir à ce sujet : Philippe WARIN. The Role of Nonprofit Associations in Combating Social Exclusion in France. *Public Administration and Development*, 2002, n° 22, pp. 73-82.

⁶³⁷ Il faut remarquer l'importance du CES comme institution qui adoptera au fil des années divers rapports portant sur la question de l'accès aux droits. Le CES est une assemblée constitutionnelle consultative placée auprès des pouvoirs publics. Le Conseil doit favoriser la collaboration des différentes catégories professionnelles entre elles et Marie-Pierre Hamel — *Les politiques d'accès aux droits sociaux : entre rationalisation budgétaire et lutte contre la pauvreté. Une comparaison France, Pays-Bas, Royaume-Uni* — Thèse IEP Paris, 2009. 253

« La définition par droit semble avoir été développée ou du moins beaucoup mise de l'avant en 1987 avec le Rapport Wresinski [...] Une telle approche représente une grande avancée vers la réhabilitation des pauvres [...] Qu'ils ne soient plus jamais considérés comme responsable de leur situation, dès lors que la misère les prive de l'exercice de leurs droits les plus fondamentaux »⁶³⁸.

Il faut aussi noter, comme nous le verrons plus loin, qu'ATD Quart Monde participait alors à la Commission de lutte contre la pauvreté et les exclusions qui avait été fondée en 1985 au sein de l'Union Nationale Interfédérale des Œuvres et Organismes Privés Sanitaires et Sociaux (UNIOPSS), et qui allait devenir ALERTE, le rapport Wresinski ayant en partie été inspiré par les réunions mensuelles de cette Commission⁶³⁹.

Avec ce rapport, le monde des associations caritatives traitait donc largement et de façon officielle du problème de l'accès aux droits pour les plus démunis, tentant d'alerter le politique. On relève en introduction du rapport la phrase suivante:

« 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 »⁶⁴⁰.

Selon l'auteur, le pays devait prendre conscience du fait que les conditions de vie précaires empêchaient les personnes et les familles d'exercer leurs responsabilités aussi bien que leurs droits fondamentaux pourtant reconnus par la Constitution. Il traitait, en lien avec l'exercice de ces droits, des cas de non-recours aux aides. On pouvait lire dans le rapport :

« L'aide sociale s'adresse-t-elle prioritairement aux plus démunis ? Les informations recueillies fournissent seulement le relevé des situations ayant bénéficiées d'une aide durant l'année écoulée, d'une façon occasionnelle ou sur une durée plus ou moins longue. Mais elles n'offrent aucune indication sur le nombre de personnes démunies qui n'ont bénéficié d'aucune aide alors qu'elles pourraient également y prétendre »⁶⁴¹.

On faisait remarquer plus loin que :

assurer leur participation à la politique économique et sociale du gouvernement. Parmi les catégories représentées, on retrouve les organisations syndicales, les organisations patronales, les mutualités, les associations familiales, de même que des représentants du milieu associatif et des personnalités qualifiées. On remarque que le conseil est divisé en neuf sections dont une section des affaires sociales. Le gouvernement peut saisir le CES de toutes questions ou textes en matière économique ou sociale. Le CES peut également se saisir lui-même de toutes questions relevant de sa compétence. □ □ Les avis, rapports et études adoptés sont transmis au Premier ministre. Ils sont adressés aux deux assemblées du Parlement qui peuvent entendre les rapporteurs en commission et en séance publique. □

⁶³⁸ Geneviève DE GAULLE-ANTHONIOZ. Introduction. *Revue Quart Monde*, 1998, n° 7, p. 5.

⁶³⁹ Cette Commission allait adopter plus tard le nom « médiatique » d'ALERTE.

⁶⁴⁰ CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL. Joseph WRESINSKI. *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, 1987, p. 25.

⁶⁴¹ CES. *Grande pauvreté et précarité*, p. 29.

« Les statistiques de « clientèle » sont en général assez précises pour caractériser ce qu'elles prétendent mesurer, par exemple les bénéficiaires des allocations-logement. Mais elles ne cernent pas tous les ayants droit à une telle allocation qui ne font pas valoir leurs droits. Lors de son audition devant la section des affaires sociales le 15 avril 1986, M. Fragonard, directeur de la CNAF, a parlé « d'allocataires potentiels ». Il s'agit d'une réelle limite car en matière de pauvreté serait vraiment significatif un décompte de tous les ayants droit, qu'ils fassent valoir leurs droits ou non »⁶⁴².

L'année 1995, avec la remise d'un rapport de Geneviève De Gaulle-Anthonioz au CES, est également significative de l'action « politique » du mouvement. Ce rapport liait en effet largement la grande pauvreté à un problème d'accès et il présentait en annexe une des premières études officielles sur le non-recours. Là encore, l'action d'ATD Quart Monde était fortement inspirée des débats qui avaient lieu à la même époque, comme nous le verrons, au sein de la Commission de lutte contre la pauvreté et les exclusions de l'UNIOPSS. Dans ce rapport intitulé *La Grande pauvreté. Évaluation des politiques publiques de lutte contre la grande pauvreté*, Geneviève De Gaulle-Anthonioz posait les questions suivantes :

« Dans quelle mesure ces dispositions (politiques publiques de lutte contre la pauvreté...), plus ou moins ciblées, ont-elles atteint les plus pauvres ? Leur ont-elles permis de parvenir à une sécurité d'existence dans divers domaines ? Leur ont-elles permis d'exercer leurs droits et leurs responsabilités ? »⁶⁴³.

Le rapport s'intéressait à divers secteurs des politiques sociales et de lutte contre la pauvreté, comme les politiques du logement, de la santé, de la famille ou de l'emploi. A propos du logement, on critiquait l'insuffisance du nombre de logements sociaux classiques disponibles en affirmant que cette situation amenait certaines personnes à renoncer à déposer une demande, notamment pour le FSL, car elles ne croyaient plus à son aboutissement. A propos des ressources, toujours dans un intérêt pour le non-recours, on s'intéressait aux personnes qui ne demandaient pas le RMI par manque d'information, difficulté à produire des papiers ou simplement par fierté (d'après une enquête du Centre de Recherche pour l'Étude et l'Observation des Conditions de Vie, CREDOC)⁶⁴⁴. On déplorait le fait que le RMI laissait ainsi derrière lui toute une série de bénéficiaires potentiels⁶⁴⁵. Au sujet de l'accès aux soins de santé, on critiquait les délais souvent très longs pour les personnes qui attendaient par exemple une reconnaissance d'invalidité de la part des Commissions Techniques d'Orientation et de Reclassement Professionnel (COTOREP). A propos des aides à la famille, le rapport soulignait que les bourses scolaires des collèves et des

⁶⁴² *Ibid.*, p. 32.

⁶⁴³ CES. *La grande pauvreté*, p. 18.

⁶⁴⁴ Enquête du CREDOC, annexée au rapport : CREDOC. Marie-Odile GILLES, Michel LEGROS. *Politiques sociales, l'épreuve de la pauvreté. Enquête approfondie auprès de 754 personnes en situation de pauvreté réalisée par les CREDOC pour le CES dans le cadre d'un programme d'évaluation des politiques de lutte contre la grande pauvreté*. Paris : CREDOC, janvier 1995.

⁶⁴⁵ CES. *La grande pauvreté*, p. 23.

lycées n'étaient pas perçues par toutes les familles qui pouvaient y avoir droit, 65 % seulement des personnes interrogées dans l'enquête du CREDOC en bénéficiant. Concernant le recours aux services sociaux comme aide au respect des droits, on déplorait le fait que certains, pourtant en situation difficile, n'y avaient pas recours. Toujours en référant à l'enquête du CREDOC, les auteurs soulignaient que la majorité des personnes interrogées bénéficiaient rarement de l'ensemble des mesures qui étaient en principe à leur disposition. La diversité des mesures, la complexité des procédures, mais aussi le risque de stigmatisation lié à certaines prestations pouvaient être mis en cause. Ces éléments pouvaient « dissuader les plus pauvres de demander certaines prestations »⁶⁴⁶. Il était mentionné :

« Pour que l'accès aux droits soit effectif pour tous et plus particulièrement pour les plus défavorisés, il convient de simplifier, d'harmoniser, de coordonner, d'assurer les synergies pour garantir un ensemble de droits homogènes et cohérents et éviter les retards et les ruptures dans le versement des minima sociaux et des situations de non-droit »⁶⁴⁷.

En conclusion du rapport, il était finalement demandé qu'une loi d'orientation sur la pauvreté et l'exclusion soit adoptée.

Annexé à ce document, un rapport de recherche réalisé par le Centre d'Economie des Besoins Sociaux (CEBS) et intitulé *Les politiques de lutte contre la grande pauvreté*, présente un intérêt capital quant à la reconnaissance de l'importance du non-recours aux services publics. Ce terme était pour l'une des premières fois utilisé de façon spécifique et détaillée. Une section du document était consacrée aux politiques pour lutter contre la grande pauvreté. Les auteurs référaient dans cette partie du rapport à différentes catégories de la population. On divisait cette population en « ayants droit », « demandeurs » et « bénéficiaires ». On pouvait y lire :

« En effet, pour toutes les populations qui n'ont pas un caractère universel, il est indispensable d'opérer une partition sur la population pour déterminer qui sont les bénéficiaires potentiels [...]. La situation est plus complexe qu'il n'y paraît à première vue. Il est impossible de considérer que ces 3 populations s'emboîtent comme le feraient des poupées russes [...]. Il est nécessaire en réalité de distinguer 7 situations possibles pour les personnes concernées par le dispositif »⁶⁴⁸.

Parmi ces catégories, séparées selon la reconnaissance d'un besoin, la demande effective et l'accès ou non, les auteurs identifiaient entre autres des individus qui faisaient effectivement une demande, qui avaient droit à la prestation, mais qui n'y avaient pas accès pour cause de rationnement. On traitait aussi de personnes qui avaient droit à une prestation, mais qui n'en

⁶⁴⁶ *Ibid.*, p. 32.

⁶⁴⁷ *Ibid.*, p. 43.

⁶⁴⁸ CEBS. Denis BOUGET, Jacqueline CADIO, Hervé GUERY, Henry NOGUES. *Les politiques de lutte contre la grande pauvreté. Rapport de synthèse*, p. 15. Rapport annexé au document : CES, *La grande pauvreté*.

demandaient pas le bénéfice et qui, par conséquent, ne la recevaient pas, référant ainsi à des situations de non-recours « classique »⁶⁴⁹.

A propos des difficultés d'accès observées, les auteurs faisaient référence au travail de René Lenoir qui reconnaissait cette situation dans les années 1970, aux enquêtes de la CNAF au sujet de l'allocation logement, ou aux travaux à propos du RMI. En traitant des causes possibles de ce « phénomène appelé habituellement *Non Take-Up* (NTU) », ils exposaient une typologie proposée par Wim van Oorschot⁶⁵⁰. Comme nous le verrons, les travaux de ce chercheur néerlandais ont été diffusés en France principalement par l'intermédiaire de la CNAF, influant sur la compréhension du problème de l'accès aux droits dans le pays. La faute n'était alors pas mise uniquement sur l'usager, mais également sur l'administration qui mettait en place des procédures trop complexes et/ou qui ne faisait pas de publicité sur ses programmes. Il était par ailleurs question de la stigmatisation liée à certaines politiques qui pouvait amener des personnes à ne pas demander une prestation de peur d'être « étiquetées », comme cela pouvait par exemple être le cas avec le RMI. On suggérait finalement à l'administration d'effectuer une prospection des bénéficiaires potentiels.

En 2003, on remarque enfin la publication d'un autre document émanant du CES et dont l'auteur était aussi une personnalité de ATD Quart Monde, Didier Robert. Pour rédiger ce rapport, ce dernier allait procéder à l'audition de divers acteurs sociaux, dont Bruno Grouès, alors animateur de la Commission de lutte contre la pauvreté et l'exclusion de l'UNIOPSS, et auditionné comme porte-parole du collectif ALERTE⁶⁵¹. Le document *L'accès de tous aux droits de tous, par la mobilisation de tous* était une prise de position au regard de l'évolution de la situation depuis le vote de la loi d'orientation de 1998 sur la pauvreté et l'exclusion sociale⁶⁵². L'auteur constatait que des avancées significatives avaient été effectuées concernant plusieurs droits fondamentaux, mais que la mobilisation en vue de leur application était insuffisante. Le rapport prenait le parti de présenter les améliorations possibles à l'accès aux droits dans divers domaines, dont l'emploi, le logement, la santé, la justice, l'éducation et la culture. Entre autres propositions, il est souhaité que soit réalisé chaque année, possiblement par l'ONPES, un bilan de l'accès aux droits, et ce de façon à mieux connaître les causes de la pauvreté et de l'exclusion⁶⁵³.

⁶⁴⁹ *Ibid.*, p. 18.

⁶⁵⁰ Voir entre autres : Antoine MATH et Wim van OORSCHOT. La question du non-recours aux prestations sociales. *Recherches et prévisions*, mars 1996, n° 43, pp. 5-17.

⁶⁵¹ Gilbert LAGOUANELLE. *ALERTE -10 ans. Histoire : chronologie*. Le 10/05/2005, p. 10. Disponible sur : http://www.alerte-exclusions.fr/docs/Historique_ALERTE_2005.pdf.

⁶⁵² FRANCE. *Loi n°98-657 du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions*.

⁶⁵³ Didier ROBERT. *L'accès de tous aux droit de tous, par la mobilisation de tous*. *Notes d'IENA, Informations du Conseil économique et social*, jeudi 12 juin 2003, n° 141. / CES. Avis adopté par le Conseil économique et social au cours de sa séance du mercredi 18 juin 2003. Disponible sur : <http://www.conseil-economique-et-social.fr/rapport/doclon/03101519.PDF>.

b) ALERTE

En parallèle de l'action d'ATD Quart Monde et du CES, l'action du regroupement ALERTE a été très importante dans le processus de construction d'un référentiel de l'accès aux droits sociaux. Ce mouvement s'est formé sur la base de l'UNIOPSS, le plus important regroupement d'associations et de fédérations du secteur sanitaire et social⁶⁵⁴. Face à l'aggravation des problèmes de pauvreté et d'exclusion dans les années 1980, une Commission de lutte contre la pauvreté et l'exclusion, regroupant au départ 30 associations, a été constituée à l'UNIOPSS en 1985. La plupart des grandes associations caritatives du secteur de la lutte contre la pauvreté étaient représentées dans cette Commission⁶⁵⁵. Visant à pousser les pouvoirs publics à lutter davantage contre la pauvreté et dénonçant les problèmes d'accès et de non-recours, cette Commission avait entre autres participé aux débats parlementaires qui avaient entouré l'adoption de la loi RMI⁶⁵⁶. En 1994, la Commission obtint du premier ministre Edouard Balladur le label « Grande cause nationale ». A cette occasion, elle a adopté le nom de « collectif ALERTE » pour communiquer avec le public. L'obtention de ce label donnait également à ALERTE le financement nécessaire pour mener une campagne nationale contre la pauvreté.

Une première campagne ALERTE de sensibilisation de l'opinion a été menée dans les médias en 1995. 5 000 panneaux d'affichage, 675 messages radios, 100 *spots* télévisés et une annonce dans 25 journaux et périodiques ont alors été diffusés. Les messages radio et télé étaient formulés ainsi :

⁶⁵⁴ L'UNIOPSS vise à animer une réflexion inter associative sur les problèmes sociaux, de santé et sur l'action et l'intervention des associations. Elle cherche aussi des thèmes consensuels inter-associations. Elle représente finalement les associations sanitaires et sociales auprès des pouvoirs publics. Parmi ces associations, on retrouve entre autres : Droit d'Urgence, Emmaüs France, la Fondation Abbé Pierre, la Fondation Armée du Salut, la Ligue des Droits de l'Homme, Les Petits Frères des Pauvres, Médecins du Monde, le Mouvement ATD Quart Monde, les Restaurants du Cœur, le Secours Catholique, la Société Saint-Vincent de Paul, etc. Au total, l'UNIOPSS regroupe 140 associations et fédérations.

⁶⁵⁵ Les associations membres de la Commission de lutte contre l'exclusion et la pauvreté et signataires du Pacte national contre la pauvreté et l'exclusion (1995) sont les suivantes : Association pour le Droit à l'Initiative Economique (ADIE), Armée du Salut, Association Nationale de Prévention de l'Alcoolisme, Association Setton, ATD Quart Monde, COORACE, Croix Rouge Française, Emmaüs France, Entraide Protestante, Fédération Nationale des Associations Familiales Rurales, Fédération des Equipes Saint-Vincent, Fédération Française des Banques alimentaires, Fédération Relais, Fédération Nationale Aide Familiale A Domicile (FNAFAD), Fédération Nationale des Associations d'accueil et de Réinsertion Sociale (FNARS), Association Vacances et Familles (FNAFMA), Fonds Social Juif Unifié, France Terre d'Asile, les Petits Frères des Pauvres, RE ME DE, Secours Catholique, Société Saint-Vincent de Paul, Solidarités Nouvelles face au chômage, Union Féminine Civique et Sociale (UFCS), Union nationale de l'Association du service à domicile (ADMR), Union des professionnels de l'hébergement social (UNAFO), Union Nationale des Institutions Sociales d'Action pour les Tsiganes (UNISAT), Union Nationale Interfédérale des Œuvres et Organismes Privés Sanitaires et Sociaux (UNIOPSS).

⁶⁵⁶ Michel BORGETTO, Michel CHAUVIERE, Brigitte FROTIEE, Didier RENARD (en collaboration avec Michèle Poulain), *op. cit.*, p. 43.

« C'est tous ensemble que nous réaliserons un pacte contre l'exclusion et la pauvreté. Abandonner les droits des exclus, c'est abandonner ses propres droits. Une solidarité en panne, c'est un citoyen en panne. Alerte ! Exigeons tous un pacte contre l'exclusion »⁶⁵⁷.

Pour cette campagne, les membres d'ALERTE, en collaboration avec diverses personnalités politiques, syndicales, patronales ou du milieu de la recherche, ont rédigé un Pacte national contre la pauvreté (1995). On demandait entre autres avec ce texte que les droits-créances soient garantis à tous sans exception⁶⁵⁸. On pouvait lire dans ce pacte, qui s'adressait à tous les acteurs du social⁶⁵⁹ :

« Les associations signataires, regroupées au sein d'ALERTE, demandent que : -la lutte contre la pauvreté et l'exclusion soit pour tous une priorité nationale, -les droits fondamentaux (droit à la parole, droit au travail, droit au logement, droit à l'alimentation, droit à la vie sociale et familiale, droit à la formation, droit aux soins médicaux, droit à la culture et aux loisirs) soient garanties à tous sans exception »⁶⁶⁰.

On demandait plus particulièrement à l'Etat de faire respecter les droits fondamentaux en s'engageant entre autres à « confirmer son autorité comme garant des droits universels proposés à chaque citoyen [...] » et à garantir le respect et l'accès aux droits fondamentaux en : « -simplifiant et en assurant une continuité dans la réglementation, -clarifiant la responsabilité du pilotage des actions sur le terrain, -favorisant l'accès à l'information et la compréhension des procédures administratives »⁶⁶¹.

Selon un ancien Directeur général de l'UNIOPSS rencontré, le thème de l'accès aux droits avait été choisi comme élément central de la campagne car il était le plus à même de regrouper et de faire consensus parmi les associations représentées. De plus en plus de citoyens étaient exclus des protections traditionnelles et ils n'avaient plus accès aux aides. Le collectif considérait également que le thème était à même de mobiliser tous les citoyens, la question de l'accès aux droits sociaux faisant référence aux droits sociaux de tous les citoyens et pas seulement des plus pauvres. Dans le pays des droits de l'homme, où l'égalité et la fraternité sont des valeurs nationales, traiter des droits sociaux, en référence aux droits de l'homme, était également et stratégiquement une façon d'impliquer tous les citoyens dans la lutte contre la pauvreté : des

⁶⁵⁷ Gilbert LAGOUANELLE, *op. cit.*, p. 2. Disponible sur : http://www.alerte-exclusions.fr/docs/Historique_ALERTE_2005.pdf.

⁶⁵⁸ Michel BORGETTO, Michel CHAUVIERE, Brigitte FROTIEE, Didier RENARD (en collaboration avec Michèle Poulain), *op. cit.*, p. 45.

⁶⁵⁹ Pour ALERTE, ces acteurs sont : les citoyens, les associations, les médias, les entreprises, les organismes sociaux, les collectivités territoriales, l'Etat.

⁶⁶⁰ ALERTE. *Pour un pacte contre la pauvreté et l'exclusion*, mars 1995, p. 6. Disponible sur : http://www.alerte-exclusions.fr/docs/PACTE_contre_exclusion_Mars_1995.pdf.

⁶⁶¹ *Ibid.*, p. 19.

citoyens n'avaient pas accès aux droits que tous les citoyens avaient⁶⁶². A ce propos, comme l'explique Colette Bec, en récupérant le thème des droits de l'homme, traduit sous le vocable des droits sociaux, le secteur des politiques de solidarité allait trouver sa légitimation. Selon elle, cette légitimité était alors puisée :

« moins dans un projet politique de « faire société » que dans la philosophie des droits de l'homme devenue en deux décennies le nouveau référentiel des politiques sociales. C'est dans un contexte de *crise de l'avenir* que les droits de l'homme s'imposent comme substitut de l'anticipation politique défaillante et fournissent une orientation de l'action reposant sur la dénonciation de l'inacceptable, sur l'indignation et la culpabilité devant les situations de misère dans une société riche »⁶⁶³.

Le thème de l'accès aux droits avait finalement été adopté car il permettait de faire référence à la pauvreté comme un phénomène englobant plusieurs dimensions, et pas seulement la dimension monétaire⁶⁶⁴.

Suite à la parution de ce pacte, ALERTE organisa par ailleurs à la Maison de Radio France, en collaboration avec le quotidien la Croix et la radio France-Inter, l'audition des trois principaux candidats à l'élection présidentielle, Jacques Chirac, Lionel Jospin et Edouard Balladur. A cette occasion, comme le leur demandait le collectif, ces derniers s'engageaient tous à faire voter une loi d'orientation contre l'exclusion⁶⁶⁵. ALERTE allait en effet être un acteur central dans la construction de la loi du 29 Juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions⁶⁶⁶. En 1996, ALERTE allait par exemple tenir une conférence de presse et transmettre ses propositions au ministre du travail et des affaires sociales (Jacques Barrot) et au secrétaire d'Etat à l'action humanitaire chargé de rédiger le projet de loi (Xavier Emmanuelli⁶⁶⁷). Parmi quatre enjeux, ALERTE affirmait que la loi devait « permettre l'accès de tous aux droits de tous »⁶⁶⁸. Des concertations et des auditions d'ALERTE, notamment avec le ministre du travail et des affaires sociales, allaient avoir lieu de mars à octobre 1996 à propos de la loi, puis, suite à la dissolution du gouvernement d'Alain Juppé, en mars 1997. Martine Aubry, ministre du travail et de la solidarité sous le gouvernement de Lionel Jospin qui rédigea finalement les grandes orientations de la loi, référait d'ailleurs explicitement au collectif ALERTE en présentant la loi.

Dans les années qui suivirent, ALERTE allait rester un acteur central dans le champ de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, et le thème de l'accès aux droits allait demeurer au

⁶⁶² Entretien.

⁶⁶³ Colette BEC. *De l'Etat social à l'Etat des droits de l'homme ?* Rennes : Presses universitaires de Rennes, 2007, p. 16.

⁶⁶⁴ Entretien.

⁶⁶⁵ Gilbert LAGOUANELLE, *op. cit.*, p. 4.

⁶⁶⁶ FRANCE. *Loi n°98-657 du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions.*

⁶⁶⁷ Proche du milieu associatif, Xavier Emmanuelli est notamment le co-fondateur de Médecins sans frontières (1971) et le Fondateur du Samu social (1993).

⁶⁶⁸ Gilbert LAGOUANELLE, *op. cit.*, p. 6..

cœur des préoccupations diffusées par le regroupement. Le mouvement allait ainsi organiser de nombreuses manifestations et conférences de presse, mais aussi présenter ses positions lors de l'élaboration de nombreuses politiques. ALERTE a par exemple participé à l'élaboration du projet de loi sur la CMU, loi qui a été adoptée le 27 juillet 1999. En mai 2001, l'organisation dressait par ailleurs un premier bilan associatif de la loi de lutte contre la pauvreté et les exclusions. En 2001, dans le cadre de la campagne pour les élections présidentielles, ALERTE tenait aussi une conférence de presse où l'importance du respect des droits de l'homme et de la lutte contre l'exclusion était rappelée. En 2003, ALERTE réagissait au projet de plan de renforcement de la lutte contre les exclusions. ALERTE allait également être auditionné par le premier ministre Jean-Pierre Raffarin en 2003, puis en 2004 par le ministre de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale, Jean-Louis Borloo, et dans le cadre de la préparation du *Plan de cohésion sociale*⁶⁶⁹.

En 2005, à l'occasion des dix ans d'ALERTE, les associations membres décidaient par ailleurs de redynamiser le contenu du Pacte national contre la pauvreté qui avait été signé en 1995. ALERTE signait à cette occasion un appel conjoint avec les partenaires sociaux⁶⁷⁰. L'Appel final de la Journée ALERTE-UNIOPSS avec les partenaires sociaux au CES réaffirmait le caractère central de l'accès aux droits fondamentaux dans le champ de la lutte contre l'exclusion :

« Aujourd'hui, ALERTE et les partenaires sociaux se rejoignent pour lutter ensemble et préventivement contre l'exclusion et pour favoriser l'accès de tous aux droits de tous. [...] Il faut agir sur les racines de la misère dans tous les domaines [...] et surtout avoir comme objectif de un « vivre ensemble » qui passe par l'égalité républicaine et l'accès effectif de tous aux droits de tous. Pour cela, l'Etat doit rester le garant de l'accès de tous aux droits fondamentaux »⁶⁷¹.

Pour comprendre l'influence d'ALERTE, il faut finalement insister sur le rôle de certaines personnalités du mouvement qui était « à cheval » entre divers forums. On remarque par exemple qu'au moment de la fondation de la Commission de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion, l'UNIOPSS et cette Commission étaient présidés par René Lenoir qui avait été l'un des premiers responsables politiques à traiter de la pauvreté sous l'angle de l'aspect aux droits sociaux dans un ouvrage paru en 1974⁶⁷². Hugues Feltesse, qui avait été en 1990 le président fondateur de la section française de l'*European Anti-Poverty Network* (EAPN), était pour sa part Directeur

⁶⁶⁹ *Ibid.*, pp. 8-11.

⁶⁷⁰ Cet appel a été signé par ALERTE, le MEDEF, la CGPME, la CGT, la CFDT, FO, la CFTC, la CGC et par l'Union Nationale des Syndicats Autonomes (UNSA). Voir le site d'ALERTE : <http://www.alerte-exclusions.fr>

⁶⁷¹ ALERTE. *Journée ALERTE-UNIOPSS avec les Partenaires sociaux au Conseil Economique et Social le 26 mai 2005. Appel final : Dix ans après le Pacte, une nouvelle étape pour la lutte contre l'exclusion*. Disponible sur : http://www.alerte-exclusions.fr/docs/Appel_sign%E9_UNSA.pdf.

⁶⁷² René LENOIR. *Les Exclus : Un Français sur dix*. 4^e éd. Paris : Seuil, 1989.

général de l'UNIOPSS et s'est investi largement dans la création d'ALERTE. En 2003, Marie-Thérèse Join-Lambert, une personnalité importante du champ de la lutte contre la pauvreté qui était à l'époque présidente du CNLE, a été nommée présidente de la Commission lutte la pauvreté et l'exclusion de l'UNIOPSS, et donc d'ALERTE. Elle allait être remplacée en 2006 par Gilbert Lagouanelle, co-fondateur du réseau ALERTE, membre du Secours catholique et rapporteur en 2001 d'un rapport sur l'accès aux droits réalisé par le CNLE⁶⁷³.

2. Le leadership administratif

Dès les années 1970, alors que se développait une nouvelle préoccupation pour la pauvreté qui passait en France surtout par le thème de l'exclusion sociale, et en lien avec les préoccupations émises par le milieu associatif, les administrations en charge des politiques de solidarité ont produit des rapports sur la question de l'accès aux droits. Ces rapports, qui ont permis au référentiel de l'accès aux droits de se diffuser, ont aussi souvent participé à l'élaboration de politiques qui mettaient en leur centre la question de l'accès aux droits. On remarque particulièrement l'importance de l'Inspection Générale des Affaires Sociales (IGAS), de l'ONPES, mais aussi de la CNAF, instance chargée de verser de nombreuses prestations sous condition de ressources, qui a diffusé très régulièrement des préoccupations pour l'accès à ces prestations depuis les années 1970. Tout comme nous l'avons précisé pour le cas de l'action des associations, il est parfois difficile de distinguer l'action de ces administrations de l'action des associations, les associations ayant par exemple souvent participé à la conception et à la rédaction des rapports et lois cités. Au sein des administrations, de nombreux experts ont aussi contribué à la diffusion du référentiel, ces derniers travaillant parfois directement pour les administrations ou provenant du milieu universitaire, étant financés par celles-ci, ou leurs travaux étant simplement utilisés par l'administration. Un certain nombre d'experts avaient également des liens plus ou moins directs avec le milieu associatif. Dans le cadre de cette analyse, il nous a cependant semblé pertinent d'étudier l'action de ces acteurs comme partie intégrante de l'administration, et en précisant le plus possible leur position.

a) Une expertise administrative qui passe par divers « moments-clefs »

Un des premiers document émanant de l'administration sociale où la pauvreté était abordée sous l'angle de l'accès aux droits sociaux a été produit en 1974 par René Lenoir, alors secrétaire d'Etat à l'action sociale (1974-1978) et futur fondateur de la Commission de lutte contre la

⁶⁷³ CNLE. GROUPE DE TRAVAIL SUR L'ACCES AUX DROITS. Gilbert LAGOUANELLE, Philippe NOGRIX (Rapporteurs). *Rapport sur Groupe de travail sur l'accès aux droits*. Paris : CNLE, décembre 2001.

pauvreté et l'exclusion de l'UNIOPSS (1985). On pouvait lire dans ce rapport intitulé *Les exclus : Un Français sur dix* :

« En outre, tout concorde à prouver que la consommation de soins et d'enseignement, c'est-à-dire « d'aides en nature », croît avec les revenus, ou encore, ce qui revient au même, que les catégories les plus défavorisées, parce qu'elles ont un handicap et sont incapables à s'intégrer à une société complexe, n'arrivent pas à profiter autant que les autres des aides aux besoins que la législation met à la disposition de tous »⁶⁷⁴.

La mauvaise circulation des informations sur les services était selon l'auteur responsable en partie de cet état de fait. Il proposait d'améliorer les services d'accueil et d'orientation des centres de services, et de porter une attention particulière aux travailleurs migrants, particulièrement sensibles à cette méconnaissance de leurs droits⁶⁷⁵. Il accusait également les prestations sous condition de ressources, affirmant que ces dernières ne bénéficiaient pas toujours, contre toute attente, aux plus pauvres : « Fournir des papiers officiels, des justifications, c'est encore un handicap pour les plus démunis. Seule une partie d'entre eux fait l'effort nécessaire pour le surmonter »⁶⁷⁶.

Parmi les premiers rapports à avoir insistés sur la question de l'accès aux droits, citons aussi le rapport Oheix de 1981, intitulé *Contre la précarité et la pauvreté : 60 propositions*. Alors que la situation économique se dégradait, ce rapport avait été commandé par le premier ministre Raymond Barre à Gabriel Oheix, conseiller d'Etat. En précisant que diverses grandes associations caritatives avaient déjà fourni de nombreux exemples de difficultés administratives nuisant à l'accès aux aides, la première orientation du rapport était de faciliter l'accès aux droits. L'auteur affirmait à ce sujet :

« Le décalage entre droits théorique et droits réels est accentué par la tendance croissante de notre législation à personnaliser les allocations (avec, notamment, le développement des prestations sous condition de ressources) : l'effet de meilleure prise en compte des situations individuelles et de leurs modifications ne peut être obtenu qu'au prix d'une complexification de la réglementation, ce qui renforce les risques d'incompréhension de la part, notamment, des populations les plus démunies auxquelles elle était pourtant destinée en priorité »⁶⁷⁷.

Ces rapports demeuraient cependant marginaux quant aux préoccupations administratives exprimées à l'époque à propos de la question de l'accès aux droits sociaux. Il allait falloir attendre la création du RMI pour que le milieu administratif se saisisse vraiment de la question. C'est en effet et selon nous la création de cette prestation, ainsi que le vote de la loi n° 98-657 du

⁶⁷⁴ René LENOIR, *op. cit.*, p. 50.

⁶⁷⁵ *Ibid.*, p. 104.

⁶⁷⁶ *Ibid.*, p. 143.

⁶⁷⁷ Gabriel OHEIX. *Contre la précarité et la pauvreté : 60 propositions*. Groupe de travail interministériel sous la direction de Gabriel Oheix, février 1981, p. 32. Document non-publié.

29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions, qui représentent de véritables « moments-clefs » pour la reconnaissance de la question de l'accès aux droits sociaux par l'administration sociale en France.

Le moment RMI

Selon les auteurs d'un rapport sur l'accès aux droits réalisé pour la CNAF :

« La thématique de l'accès aux droits a été marquée par deux moments forts. Le premier moment est ce que l'on pourrait appeler le « moment RMI » ; institué en 1988 le RMI se voulait en effet une réponse nouvelle et largement inédite à l'augmentation des situations de précarité sociale et à l'explosion de la « nouvelle pauvreté » [...] Le second moment intervient dix ans plus tard, avec l'adoption de la grande loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions... »⁶⁷⁸.

Le RMI, nouvelle prestation ciblée vers les plus pauvres, tout en donnant corps à un droit, « celui d'obtenir de la collectivité des moyens d'existence – proclamé dans le texte constitutionnel (préambule de 1946) »⁶⁷⁹, alimentera alors un questionnement sur l'accès effectif des populations les plus pauvres à leurs droits et à ce type de prestations ciblées. La loi de 1998, en mettant en son centre le référentiel de l'accès aux droits, officialisera pour sa part le nouveau rôle du secteur de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion : s'assurer de l'accès effectif des populations en difficulté à leurs droits.

La question de l'accès aux droits intéressait notamment la Commission d'évaluation du RMI dans un rapport réalisé en 1992. Les auteurs s'attardaient entre autres à *La pertinence du ciblage et l'effet sur les marges*⁶⁸⁰. On insistait en fait sur l'importance d'une étude réalisée par la CNAF, qui permettait de connaître les populations qui pouvaient obtenir le RMI, mais qui ne le demandaient pas⁶⁸¹. Selon cette dernière, sur 300 000 allocataires potentiels du RMI, seulement 130 000 le recevaient alors effectivement.

Pour son plan 1989-1992, le Commissariat général du Plan demandait à Philippe Nasse, alors directeur de l'École nationale de la statistique et de l'administration économique (1990-1994) de s'intéresser à l'exclusion sociale. Le texte, intitulé *Exclus et exclusion : Connaître les populations, comprendre les processus*, désignait le mauvais accès aux droits comme cause importante d'exclusion. Le texte spécifiait à propos du dénombrement des exclus :

⁶⁷⁸ Michel BORGETTO, Michel CHAUVIERE, Brigitte FROTIEE, Didier RENARD (en collaboration avec Michèle Poulain), *op. cit.*, p. 10.

⁶⁷⁹ *Ibid.*

⁶⁸⁰ Marie-Annick BARTHE, Bernard GAZIER, Frédérique LEPRINCE, Henry NOGUES. *Protection sociale et RMI*. Paris : Syros, 1992.

⁶⁸¹ Les auteurs font référence à l'étude suivante: Bruno JEANDIDIER, Jean-Claude ROY. *Aux franges du RMI*. Recherche pour la CNAF. Paris : CNAF, 1991.

« La complexité de notre système social et la lourdeur des procédures d'admission aux guichets sociaux provoquent l'exclusion de fait des populations qui n'ont pas forcément les compétences de ceux qui ont fabriqué les politiques sociales : on a constaté, au moment de la mise en place du RMI, qu'un nombre important d'allocataires (2000 d'après l'étude du CERC), n'avait bénéficié d'aucune intervention sociale avant le RMI ; près du tiers des allocataires du RMI n'étaient pas couvert par un régime d'assurance-maladie, alors que celle-ci est en principe généralisée depuis 1978 [...] D'enquêtes menées par la Commission d'évaluation du RMI, il ressortait que 15 % des personnes qui auraient droit au RMI n'y accéderaient pas »⁶⁸².

On affirmait également que le fractionnement des institutions publiques s'accroissant, les usagers avaient de plus en plus de difficulté à avoir accès aux droits, et que tous les efforts supplémentaires en matière sociale devaient s'accompagner d'une réflexion pour permettre à tous les citoyens de bénéficier des mêmes droits sociaux sur la simple condition de résidence dans le pays. Pour les rapporteurs, le principal changement devait viser à réduire l'émiettement des responsabilités entre les multiples acteurs sociaux :

« Cet émiettement des responsabilités est une scorie de l'approche par catégories et institutions. Mais ces démarches se révèlent inadaptées, car non-conçues pour développer une politique de lutte contre l'exclusion. C'est d'ailleurs pourquoi l'exclusion se traduit souvent par l'absence ou l'incapacité à faire valoir ses droits »⁶⁸³.

La loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions

La loi n° 98-657 du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions, en affirmant comme premier l'objectif d'accès aux droits sociaux pour lutter contre la pauvreté, peut être identifiée comme le second « moment-clef » dans la construction d'un référentiel des droits sociaux en France. Malgré la création du RMI dix ans plus tôt, la pauvreté et l'exclusion sociale perduraient en France. Comme nous l'avons vu, le mouvement associatif représenté principalement par ALERTE, et soutenu par plusieurs rapports déposés au cours des années 1990⁶⁸⁴, allait alors insister sur l'accès effectif aux droits sociaux comme source de cette exclusion. Comme il est expliqué dans un rapport du Centre d'Etudes et de Recherches de Sciences Administratives et Politiques (CERSA) sur l'accès aux droits :

⁶⁸² COMMISSARIAT GENERAL DU PLAN. Philippe NASSE. *Exclus et exclusions : Connaître les populations, comprendre les processus*. Rapport du groupe technique présidé par Philippe Nasse. La France, l'Europe. X^e Plan 1989-1992. France: La Documentation française, 1992, p. 116.

⁶⁸³ *Ibid.*, p. 192.

⁶⁸⁴ Citons entre autres le rapport précédemment cité : CES, *La grande pauvreté*.

« Deux majorités ont déposé, à un an d'intervalle, deux projets de loi voisins comportant, dans leur article premier, une formule identique : la lutte contre les exclusions est un impératif national fondé sur le respect de l'égalité de tous les êtres humains. Le 27 septembre 1996, un avant-projet de loi est déposé devant le CES par le Gouvernement Juppé : le projet de loi de renforcement de la cohésion sociale. Ce premier texte est déposé par Jacques Barrot et Xavier Emmanuelli. Il vise non pas à créer un « droit des exclus », mais à organiser au contraire « l'accès de tous aux droits afin de garantir une égalité réelle des chances » comme l'avait souhaité Mme Geneviève De Gaulle-Anthonioz, présidente d'ATD-Quart monde. Le débat sur ce premier projet est interrompu en raison de la dissolution du 21 avril 1997. Le deuxième projet de loi d'orientation relatif à la lutte contre les exclusions est présenté par Martine Aubry, ministre des affaires sociales et de la solidarité du gouvernement Jospin [...] »⁶⁸⁵.

C'est ce projet qui allait finalement être à la base de la loi votée le 29 Juillet 1998.

Le texte final de la loi du 29 juillet 1998 contenait trois titres : l'accès aux droits, la prévention des exclusions et une section sur les institutions sociales. La lutte contre les exclusions y était essentiellement conçue comme passant par la réaffirmation et surtout par la garantie de l'effectivité des droits des exclus :

« Avant toute chose, face aux menaces constituées par les situations d'exclusion, l'objet principal de la loi est de garantir la cohésion sociale et ce, par la réaffirmation des droits des exclus [...]. Ce premier objet est significatif d'une approche renouvelée de l'exclusion : une approche par la voie des droits fondamentaux »⁶⁸⁶.

L'alinéa deux, article premier, précisait : « La présente loi tend à garantir sur l'ensemble du territoire l'accès effectif de tous aux droits fondamentaux dans les domaines de l'emploi, du logement et de la culture, de la protection de la famille et de l'enfance »⁶⁸⁷. La loi ne mettait pas en place de nouveaux droits fondamentaux, mais le législateur constatait que les situations d'exclusion étaient souvent liées à la perte de jouissance d'un ou de plusieurs droits :

« Cependant, les moyens financiers ne sont pas les seuls moyens mis au service de l'effectivité des mesures adoptées. Afin de garantir l'effectivité des droits des exclus, la première condition est que ceux-ci soient informés. Dans les travaux consacrés à l'exclusion, il a souvent été remarqué que de nombreuses personnes en situation d'exclusion ne connaissent pas leurs droits ou ne savent pas comment les faire respecter concrètement. La loi de lutte contre les exclusions insiste sur l'information des exclus relativement à leurs droits »⁶⁸⁸.

L'Etat, les collectivités territoriales et les établissements publics devaient en conséquence prendre :

⁶⁸⁵ Michel BORGETTO, Michel CHAUVIERE, Brigitte FROTIEE, Didier RENARD (en collaboration avec Michèle Poulain), *op. cit.*, pp. 10-11.

⁶⁸⁶ FRANCE. Loi n° 98-657 du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions.

⁶⁸⁷ *Ibid.*

⁶⁸⁸ *Ibid.*

« Les dispositions nécessaires pour informer chacun de la nature et de l'étendue de ses droits et pour l'aider, éventuellement par un accompagnement personnalisé, à accomplir les démarches administratives ou sociales nécessaires à leur mise en œuvre dans les délais les plus rapides »⁶⁸⁹.

De nombreux suivis et des évaluations de la loi du 29 juillet 1998 allaient poursuivre la logique selon laquelle on devait s'intéresser à l'accès aux prestations déjà en place. Parmi ces évaluations régulières, on retrouve par exemple les travaux de l'IGAS. La loi allait aussi donner naissance ou renforcer des nombreuses institutions qui allaient contribuer à diffuser le nouveau référentiel sectoriel de l'accès aux droits sociaux. On pense entre autres à l'ONPES qui a été créé par cette loi, au CNLE dont les prérogatives ont été renforcées, ou à la DGAS en charge d'appliquer une partie de la loi.

En 2000, un *Premier bilan de la mise en œuvre de la loi relative à la lutte contre les exclusions* était réalisé par l'IGAS⁶⁹⁰. La loi du 29 juillet 1998 prévoyait en effet que le gouvernement présente au Parlement un rapport d'évaluation de l'application de la loi tous les deux ans. Ce document, en raison de la courte période disponible (18 mois) présentait cependant moins une évaluation des politiques mises en œuvre qu'un bilan des outils et des dispositifs nécessaires. Le chapitre deux du rapport était intitulé *Pour un accès plus effectif de tous à tous les droits*. On traitait entre autres du droit au logement, aux soins, aux moyens d'existence, à la culture, à l'éducation et à l'emploi. Au sujet de la CMU, on affirmait par exemple que le nombre des bénéficiaires s'élevait au 31 mars 2000 à 3,9 millions de personnes, soit 65 % des six millions de bénéficiaires potentiels. On signalait également que certains usagers de la CMU rencontraient des difficultés par rapport au comportement de certains spécialistes (dentistes, ophtalmologistes), allant jusqu'au refus de soins. Autre exemple, dans le domaine de l'emploi le rapport traitait du Programme de qualification adulte⁶⁹¹. Par rapport aux prévisions de 10 000 bénéficiaires pour 1999, on remarquait que l'objectif n'avait pas été atteint, avec 3207 contrats signés seulement. A propos de la Commission de l'Action Sociale d'Urgence (CASU)⁶⁹², on

⁶⁸⁹ *Ibid.*

⁶⁹⁰ L'IGAS, créée en 1967, est la plus jeune des trois inspections générales interministérielles. L'IGAS est considérée comme un grand corps de l'Etat. L'IGAS assure le contrôle et l'évaluation de la mise en œuvre des politiques publiques de la Sécurité sociale et de la prévoyance sociale, de la protection sanitaire et sociale, du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle. L'IGAS a un statut interministériel, et tout membre du gouvernement peut faire appel à elle. Elle est placée sous l'autorité des ministres chargés des affaires sociales, de la Sécurité sociale, de la santé, du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle.

⁶⁹¹ Ce programme consiste en des contrats de travail à durée déterminée ou à durée indéterminée, qui prévoient une période de formation pour permettre à une personne sans emploi d'acquérir une qualification reconnue, adaptée aux besoins de l'entreprise. Il est organisé sur le principe de l'alternance : au minimum 25 % de la durée totale du contrat doit être réalisée en centre de formation extérieur. Toutes les personnes de plus de 26 ans, « sans emploi », rencontrant ou susceptibles de rencontrer des difficultés d'accès à l'emploi du fait d'une absence ou d'une insuffisance de qualification peuvent bénéficier de ce programme.

⁶⁹² Le dispositif CASU s'inscrit dans le cadre de l'application de la Loi du 29 juillet 1998 relative à la lutte contre les exclusions. Ces commissions devaient assurer la coordination locale des dispositifs susceptibles d'allouer des aides,

recommandait de tenter de cibler au niveau local les personnes isolées non-connues des services sociaux de façon à les faire bénéficier du dispositif.

De façon plus générale, le rapport s'intéressait aux obstacles à l'effectivité des droits comme l'illisibilité et l'incompréhension des rapports, les discours décourageants ou le manque d'information. Il était également question des carences liées aux transferts de dossiers, notamment d'une CNAF à une autre, allongeant les périodes de non-recours involontaires. On souhaitait que la communication s'améliore auprès du public, notamment à l'aide de campagnes plus ciblées sur les dispositifs, déplorant la sous-utilisation de programmes comme le droit au compte bancaire, le traitement des impayés d'eau et d'électricité ou la prévention des saisies et des expulsions.

Le premier rapport de l'ONPES, observatoire créé dans le sillon de la loi de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale du 29 juillet 1998, a été publié en 2000⁶⁹³. Cet Observatoire avait été chargé de rassembler, analyser et diffuser les informations et données relatives aux situations de précarité, de pauvreté et d'exclusion sociale ainsi qu'aux politiques menées en ce domaine. Précision que la loi du 29 juillet 1998 prévoyait à l'article 82 que le gouvernement présente au Parlement, à tous les deux ans, un rapport évaluant l'application de la loi, et que ce rapport devait s'appuyer sur les travaux de l'ONPES⁶⁹⁴. On remarque que l'ONPES est composé de membres de l'administration, dont un représentant de la CNAF, d'universitaires et de chercheurs, et de personnes qualifiées (par exemple et selon les années, on retrouve parmi ces personnes qualifiées un représentant d'ATD Quart Monde, de l'IGAS et d'EAPN France). Au cours des années, parmi les personnalités membres de l'ONPES, on retrouve entre autres Pierre Vanlerenberghe, représentant du Commissariat général du Plan et auteur d'un rapport sur le RMI qui abordait la question de l'accès aux droits⁶⁹⁵. Bernard Seillier, président du CNLE, institution qui s'est souvent intéressée à la question de l'accès aux droits, a aussi été membre de l'ONPES. On

notamment financières. Ce dispositif partenarial se traduisait sur le terrain par des points d'accueil CASU, dont la mission tenait en quatre points essentiels : garantir à tous les usagers une réponse immédiate dans le domaine administratif, assurer un interlocuteur unique à l'utilisateur, examiner la situation globale de la personne (ouverture de droits avant tout déclenchement d'une aide), simplifier l'accès aux droits et accélérer l'accès aux aides financières extra légales dans les cas d'urgences. Ce dispositif a été supprimé par la Loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales.

⁶⁹³ L'ONPES, créé par la Loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions (loi n°98-657 du 29 juillet 1998), est chargé de rassembler, analyser et diffuser les informations et données relatives aux situations de précarité, de pauvreté et d'exclusion sociale ainsi qu'aux politiques menées en ce domaine. L'ONPES fait réaliser des travaux d'études, de recherche et d'évaluations quantitatives et qualitatives en lien étroit avec le CNLE. L'ONPES élabore chaque année, à destination du Premier ministre et du Parlement, un rapport synthétisant les travaux d'études, de recherche et d'évaluation réalisés aux niveaux régionaux, nationaux et internationaux.

⁶⁹⁴ Michel BORGETTO, Michel CHAUVIERE, Brigitte FROTIEE, Didier RENARD (en collaboration avec Michèle Poulain), *op. cit.*, p. 8.

⁶⁹⁵ RAPPORT DE LA COMMISSION D'ÉVALUATION DU RMI. Pierre VANLERENBERGHE. *RMI, le pari de l'insertion : Evaluer pour proposer*. Paris : La Documentation française, 1992.

retrouve aussi parmi ces membres Jean-Luc Outin, chercheur au Centre National de la Recherche Scientifique (CNRS) et auteur de rapports sur l'accès aux droits réalisés pour la CNAF⁶⁹⁶.

Le premier rapport de l'ONPES, tout comme les suivants, était accompagné d'un document qui portait sur les travaux utilisés ou initiés par l'ONPES pour la période⁶⁹⁷. Le rapport s'attardait longuement au non-recours, désignant et définissant spécifiquement pour l'une des premières fois le terme dans le cadre d'un rapport officiel (si l'on exclut le rapport du CEBS en 1995). Selon un membre de l'Observatoire rencontré, l'intérêt pour cette question à l'ONPES ne provenait pas que de la loi de 1998, mais aussi et en partie des politiques du chômage et de l'expérience du mouvement des chômeurs de 1997⁶⁹⁸. Un rapport réalisé à la demande de Lionel Jospin et publié suite à ce mouvement⁶⁹⁹ avait par exemple critiqué les situations «d'attente», de délais entre la demande, pour une personne ayant droit aux minima sociaux, et l'obtention de la prestation. On avait constaté des dysfonctionnements, de nombreux cas où des citoyens n'avaient pas accès à des prestations en raison d'erreurs de l'administration ou des situations de non-demandes d'aide, et il semblait important que cette problématique soit approfondie dans les travaux de l'ONPES. Il faut aussi préciser, comme le faisait remarquer un membre de l'Observatoire lors d'un entretien, que l'ancienne présidente de l'ONPES, Marie-Thérèse Join-Lambert, allait co-écrire le premier rapport de l'ONPES avec Hayet Zeggar, alors inspectrice adjointe à l'IGAS (1999-2003)⁷⁰⁰. Comme nous le verrons plus loin, c'est à la même époque (2001) qu'allait paraître le rapport de l'IGAS consacré aux relations entre les usagers et les administrations⁷⁰¹, rapport qui insistait largement sur la question de l'accès aux droits et aux prestations sociales des publics défavorisés⁷⁰². Une autre personnalité de l'ONPES qui nous a accordé un entretien rappelle pour sa part l'importance des travaux réalisés à la CNAF, principalement par Antoine Math, dans l'intérêt de l'Observatoire pour le non-recours⁷⁰³.

L'introduction du document regroupant les travaux de l'ONPES insistait sur la question de l'accès aux droits. On pouvait y lire :

⁶⁹⁶ Jean-Luc OUTIN. Familles et droits sociaux : Les modalités d'accès aux prestations familiales. *Rapport pour la CNAF*. Paris : CNAF, 1979. / Jean-Luc OUTIN, Nathalie BARDAILLE. Les allocataires et leur caisse d'allocations familiales : L'accès aux prestations à l'épreuve des inégalités. *Rapport pour la CNAF*. Paris : CNAF, 1992.

⁶⁹⁷ Précisons que ces travaux sont tantôt de travaux déjà existants dont des synthèses ont été effectuées, tantôt des travaux originaux lancés par l'Observatoire et portant sur des problématiques ou des publics particuliers.

⁶⁹⁸ Entretien.

⁶⁹⁹ Marie-Thérèse JOIN-LAMBERT. *Chômage : Mesures d'urgence et minima sociaux. Problèmes soulevés par le mouvement des chômeurs en France fin 1997 - début 1998*. France : La Documentation française, 1998.

⁷⁰⁰ Entretien.

⁷⁰¹ IGAS. *Rapport annuel 2001 : Les institutions sociales face aux usagers*. Paris : La Documentation française, 2001.

⁷⁰² Michel BORGETTO, Michel CHAUVIERE, Brigitte FROTIEE, Didier RENARD (en collaboration avec Michèle POULAIN), *op. cit.*, p. 8.

⁷⁰³ Entretien.

« Une connaissance approfondie des populations concernées par l'exclusion sociale nécessite de développer des méthodes spécifiques nécessairement difficiles à mettre en œuvre. Comment en effet connaître tous ceux qui ne s'adressent plus à aucun organisme et qui ne sont plus recensés par personne ? »⁷⁰⁴.

Il était aussi précisé : « Méconnaissance ou mauvaise information sur la réglementation, retards dans le traitement des dossiers ou le paiement des prestations dues, parcours d'accès aux droits semés d'embûches – voire non-recours – sont des situations courantes »⁷⁰⁵.

Entre autres exemples de travaux présentés ou menés à l'initiative de l'ONPES, le premier chapitre du premier cahier présentait une recherche réalisée par Christian Loisy (Direction de la Recherche, des Etudes, de l'Evaluation et des Statistiques, DREES) et intitulé *Pauvreté, précarité et exclusion. Définitions et concepts*. À propos des minima sociaux et de la question du dénombrement des exclus, l'auteur affirmait :

« Restreindre la pauvreté aux bénéficiaires des minima sociaux rend quasiment impossible toute évaluation des politiques publiques, en particulier le bon ciblage des allocataires. Par ailleurs, la législation est changeante et peut entraîner des modifications de la pauvreté et donc de son dénombrement. Enfin, certains comportements comme le non-recours aux prestations sociales interdisent en toute rigueur d'assimiler les populations pauvres aux allocataires des minima sociaux »⁷⁰⁶.

Le troisième cahier se penchait pour sa part sur les relations des personnes les plus démunies avec les organismes qui étaient chargés de leur venir en aide. Le premier chapitre, réalisé par Jean-Luc Vieilleribière (IGAS), traitait des *Difficultés administratives des personnes les plus démunies face au système de protection sociale*. Il abordait directement la question du non-recours aux prestations. Le chapitre se basait sur le numéro 43 de *Recherches et prévisions* consacré au non-recours (*voir infra*)⁷⁰⁷. L'auteur référait aux principaux points traités dans ce numéro, notamment aux causes multiples du non-recours. Il spécifiait que :

« Le problème des bénéficiaires potentiels des prestations sociales mais n'y ayant pas recours est peu étudié en France. Les exemples étrangers et les quelques études réalisées en France suggèrent pourtant que ce phénomène du non-recours est loin d'être marginal »⁷⁰⁸.

Ce chapitre traitait par exemple du recours au Fonds d'urgence sociale :

⁷⁰⁴ ONPES. *Les travaux de l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale* Paris : La Documentation française, 2000.

⁷⁰⁵ *Ibid.*, p. 14.

⁷⁰⁶ Christian LOISY. Pauvreté, précarité, exclusions : Définitions et concepts In ONPES. *Les travaux de l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale 2000*. Paris : La Documentation française, 2000, p. 39.

⁷⁰⁷ CNAF. Accès aux droits. Non-recours aux prestations. Complexité. *Recherches et prévisions*, mars 1996, n° 43 (numéro spécial).

⁷⁰⁸ Jean-Luc VIEILLERIBIERE. Les difficultés administratives des personnes les plus démunies face au système de protection sociale In ONPES. *Les travaux de l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale 2000*. Paris : La Documentation française, 2000, p. 237.

« Ainsi, un rapport sur le Fonds d'urgence sociale, créé en janvier 1998 suite aux mouvements de chômeurs aboutit à plusieurs conclusions [...]. La procédure d'attribution a souvent été caractérisée par le flou et l'imprécision des critères de décision, ainsi que par la précipitation. Le résultat en a été une grande iniquité des décisions : non-recours injustifié dont l'ampleur quantitative n'a pu être évalué, mais dont les caractéristiques sont diverses : manque d'information, difficulté à remplir les formulaires, filtrage au démarrage, demandeurs découragés, discrimination à l'encontre de certains groupes sociaux »⁷⁰⁹.

Pour l'auteur : « De tels faits soulèvent donc brutalement la question de l'efficacité des politiques sociales, dès lors qu'une partie des publics *a priori* les plus en nécessité de prestations n'est pas atteinte par les dispositifs censés les couvrir »⁷¹⁰.

Le chapitre deux, rédigé par Hayet Zeggar (IGAS), se basait sur une *Enquête sur les personnes en difficulté face aux prestations et aux administrateurs*. On spécifiait que pour sa première année d'existence, l'ONPES avait souhaité mesurer plus précisément l'étendue et la nature des difficultés face aux prestations et administrations rencontrées par les populations concernées. L'objectif de l'enquête, réalisée en juin et juillet 2000, était d'établir un bilan de la situation des personnes « handicapées » et de préciser les droits dont elles bénéficient et ceux dont elles pourraient bénéficier, les sources de l'information, les difficultés à faire valoir les droits. L'enquête spécifiait par exemple qu'une personne en difficulté sur deux estimait ne pas recevoir toutes les aides auxquelles elle pensait avoir droit⁷¹¹.

Le rapport suivant (2001) de l'ONPES précisait tout d'abord que le rapport 2000 s'attardait entre autres aux difficultés d'accès aux droits que rencontraient les personnes et les ménages pauvres du fait de la complexité de la législation sociale et des dysfonctionnements constatés, alors que le rapport 2001 visait toujours à travailler sur ce thème, mais non pas sous l'angle des difficultés de guichet, mais plutôt « sous un aspect à la fois plus préventif et plus concret »⁷¹². Dans une analyse proposée par Marie-Thérèse Espinasse (ONPES), il était par exemple question de l'accès aux droits sociaux pour les étrangers en situation de pauvreté. On spécifiait que les difficultés mentionnées dans le premier rapport en ce qui touche à l'accès aux droits sociaux des personnes, comme le manque d'information, la méconnaissance des droits par les intéressés, la multiplicité des guichets et le non-recours, se trouvaient souvent aggravées pour les étrangers en raison de leur statut juridique⁷¹³.

⁷⁰⁹ *Ibid.*, p. 245.

⁷¹⁰ *Ibid.*, p. 237.

⁷¹¹ Hayet ZEGGAR. Enquête auprès des personnes en difficulté face aux prestations et aux administrations In ONPES. *Les travaux de l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale 2000*. Paris : La Documentation française, 2000, p. 281.

⁷¹² ONPES. *Le rapport de l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale 2001-2002*. Paris: La Documentation française, 2002, pp. 6-7.

⁷¹³ Marie-Thérèse ESPINASSE. Pauvreté et précarité des étrangers In ONPES. *Les travaux de l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale 2001-2002*. Paris : La Documentation française, 2002, p. 330.

Un autre chapitre du rapport, réalisé par Bénédicte Boisguérin, Chantal Casès et Claude Gissot (DRESS), touchait aussi à des questions liées aux difficultés d'accès aux droits en analysant les données disponibles sur la CMU. Il s'agissait en fait d'une présentation des résultats d'une évaluation de la CMU réalisée par l'IGAS, qui s'intéressait surtout à l'accès aux droits des bénéficiaires potentiels. On affirmait, citant les résultats d'une enquête du Centre de Recherche, d'Etude et de Documentation en Economie de la Santé (CREDES) réalisée entre février et avril 2000, et à propos de phénomènes de stigmatisation : « A cette date, parmi les enquêtés bénéficiant d'une complémentaire et ne pensant pas pouvoir bénéficier de la CMU, 39 % déclaraient qu'ils ne la demanderaient pas si elle leur était accordée, quel que soit leur revenu »⁷¹⁴.

Dernier exemple de ces travaux sur l'accès aux droits, une enquête relative aux bénéficiaires des aides au logement a été réalisée et présentée par Marie Avenel (DRESS)⁷¹⁵. Elle travaillait sur les « sentiments » des bénéficiaires et des non-bénéficiaires de ces aides rencontrés aux guichets. Elle remarquait que les non-bénéficiaires l'étaient parfois parce que non-admissibles, mais généralement parce qu'ils étaient en attente de recevoir les aides. On apprenait aussi que le sentiment de ne pas recevoir toutes les aides auxquelles ils pensaient avoir droit dominait aussi bien chez les bénéficiaires que chez les non-bénéficiaires, que très peu de citoyens avaient l'impression d'avoir réellement des droits.

Dans les rapports et travaux subséquents, l'ONPES continuait à s'intéresser à la question de l'accès aux droits sociaux. On pouvait par exemple lire en introduction du rapport annuel 2003-2004 :

« L'ensemble des travaux réalisés par l'Observatoire convergent vers un même constat de difficultés récurrentes et cumulées vécues par les personnes pauvres. Les interactions entre la santé, l'emploi, le logement, l'éducation invitent à analyser l'accès aux droits fondamentaux de manière transversale »⁷¹⁶.

Les travaux de l'ONPES s'intéressaient alors et pour résumer à l'accès au logement, à la santé, à l'éducation et aux services bancaires⁷¹⁷. Comme son titre l'indique, le chapitre trois du rapport

⁷¹⁴ Bénédicte BOISGUERIN, Chantal CASES, Claude GISSOT. La couverture maladie universelle : Synthèse des résultats disponibles In ONPES. *Les travaux de l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale 2001-2002*. Paris : La Documentation française, 2002, p. 512.

⁷¹⁵ Marie AVENEL. Les personnes en difficulté interrogées au guichet et les aides au logement In ONPES. *Les travaux de l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale 2001-2002*. Paris : La Documentation française, 2002, pp. 537-550.

⁷¹⁶ ONPES. *Le rapport de l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale 2003-2004*. Paris : La Documentation française, 2004, p. 13.

⁷¹⁷ Voir entre autres : Marie ANGUISS. Les allocataires de minima sociaux en 2002 In ONPES. *Les travaux de l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale 2003-2004*. Paris : La Documentation française, 2004, pp. 51-60. / Jean-Claude DRIANT, Christelle RIEG. Les conditions de logement des ménages pauvres, une approche statistique In ONPES. *Les travaux de l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale 2003-2004*. Paris : La Documentation française, 2004, pp. 291-327. / Georges GLOUKOVIEZOFF. L'exclusion bancaire

2003-2004, *L'accès aux droits fondamentaux*, était entièrement consacré à ces questions. Le quatrième rapport de l'ONPES (2005-2006) poursuivait l'étude des difficultés d'accès aux droits fondamentaux des personnes en situation de pauvreté, et en approfondissant les thèmes de l'accès à l'emploi, de la maîtrise de la lecture et de l'écrit et des restrictions de consommation des ménages pauvres. Il était aussi question du non-recours à la CMU ou de l'accès au logement des ménages pauvres⁷¹⁸.

Dans son rapport 2007-2008, tout en proposant des travaux qui traitaient de la question de l'accès aux droits⁷¹⁹, l'ONPES expliquait avoir organisé un séminaire avec divers spécialistes sur l'accès aux droits, séminaire dont les résultats seraient diffusés dans l'année, et dont les résultats devaient conduire à la réalisation d'études. Dans l'attente de ces résultats, l'ONPES énonçait tout de même quelques résultats préliminaires. On pouvait y lire :

« Dix ans après la mise en œuvre de la loi de lutte contre les exclusions de 1998, la réflexion conduite par le séminaire « Droit et pauvreté » de l'Observatoire révèle ainsi plusieurs tensions : - entre la proclamation de droits universels et la création de dispositifs spécifiques pour les personnes précarisées, qui comportent un risque de stigmatisation ; - entre l'émergence de prestations conditionnelles, comme cela a pu être le cas lors de la mise en place du contrat d'insertion pour les allocataires du RMI, et le développement d'un accompagnement social ou juridique approprié aux personnes les plus en difficulté ; - entre l'affirmation d'une notion d'opposabilité et la difficulté à rendre effectifs certains droits fondamentaux, comme le droit au logement dans un contexte de pénurie et de coût élevé du parc locatif »⁷²⁰.

Insistons sur le fait que la rencontre de divers « mondes » au sein de l'ONPES, celui des associations, des administrations ou de la recherche, en a donc fait un endroit privilégié de construction du référentiel de l'accès aux droits. Il s'agissait en d'autres termes d'un lieu où divers *leadership*, c'est-à-dire les différentes configurations du secteur, allaient se superposer

et financière des particuliers In ONPES. *Les travaux de l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale 2003-2004*. Paris : La Documentation française, 2004, pp. 167-205.

⁷¹⁸ Voir entre autres : Camille BONAITI, Aurore FLEURET, Patrick POMMIER, Philippe ZAMORA. Pourquoi les moins qualifiés se forment-ils moins ? In ONPES. *Les travaux de l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale 2005-2006*. Paris : La Documentation française, 2006, pp. 361-385. / Gisèle ANKI-ZUCCARELLO. Les politiques de l'emploi dans les départements d'outre-mer In ONPES. *Les travaux de l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale 2005-2006*. Paris : La Documentation française, 2006, pp. 433-450. / Christine DOURLENS. L'accueil des demandeurs d'asile dans les structures d'urgence In ONPES. *Les travaux de l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale 2005-2006*. Paris : La Documentation française, 2006, pp. 687-715.

⁷¹⁹ Voir entre autres : Sophie BEROUD, Thomas BRUGNOT, Gwenola LE NAOUR, Emmanuel PORTE. L'action syndicale face à la pauvreté laborieuse, analyse des représentations et des dispositifs d'action sociale dans l'entreprise In ONPES. *Les travaux de l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale 2007-2008*. Paris : La Documentation française, 2008, pp. 195-248. / Georges GLOUKOVIEZOFF. Peut-il exister un droit au crédit pour les particuliers ? In ONPES. *Les travaux de l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale 2007-2008*. Paris : La Documentation française, 2008, pp. 465-510.

⁷²⁰ ONPES. *Le Rapport de l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale 2007-2008*. Paris : La Documentation française, 2008, p. 15.

suffisamment pour que s'enclenchent des processus d'interférence positive entre l'administration et le milieu.

La DGAS allait également être un acteur important dans la diffusion d'un nouveau référentiel de l'accès aux droits, notamment parce que cet acteur allait favoriser les rencontres entre les différents *leaderships* du secteur de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion⁷²¹. La création au sein de la Sous direction des politiques d'insertion et de lutte contre les exclusions d'un Bureau des politiques de prévention, d'insertion et de l'accès aux droits, en 2000, est en elle-même significative de l'importance donnée à la question. Au sein de bureau, un groupe de travail « Lutte contre les exclusions, qualité de l'accueil et participation des personnes en difficulté » a été créé en 2003, dans le cadre de la mise en œuvre du *Plan national de renforcement de la lutte contre la pauvreté* de mai 2003. Il regroupait des représentants de ministères, d'organismes de Sécurité sociale (dont la CNAF), de collectivités territoriales et d'associations caritatives. De nombreuses réunions ont été organisées entre acteurs sur ce thème principalement entre 2003 et 2007. En réfléchissant sur les moyens les plus pertinents pour améliorer l'accès aux aides, le groupe a auditionné de nombreux acteurs, a fait réaliser une étude sur l'accueil dans une ville française (Arras) et a entre autres commandé un rapport sur la question du non-recours, et ce dans le cadre d'une réflexion sur la possibilité de créer des indicateurs spécifiques de non-recours⁷²². Les travaux du groupe ont par ailleurs conduit à la réalisation d'un guide méthodologique dédié à l'accueil des publics en difficulté⁷²³.

Le CNLE, une institution créée en 1992 et dont les attributions ont été renforcées par la loi du 29 juillet 1998 sur la lutte contre la pauvreté et l'exclusion, allait également être un lieu privilégié de la construction d'un référentiel de l'accès aux droits, et principalement en favorisant les rencontres entre les divers acteurs du champ de la lutte contre la pauvreté⁷²⁴. En 2001, le

⁷²¹ Créée en 1970, la DGAS est chargée de l'élaboration, de la coordination et de la mise en œuvre des politiques d'interventions sociales, médico-sociales et de solidarité. Elle assure le suivi et le pilotage des crédits d'action sociale des Caisses de Sécurité sociale (CNAF et Caisses Nationales d'Assurance Vieillesse, CNAV), et plus généralement de leurs politiques d'action sociale. La DGAS élabore entre autres les règles relatives à l'allocation du RMI, de l'AAH, de l'API, et elle veille à leur application. Elle est chargée du suivi financier de ces allocations. Elle coordonne aussi les interventions des services du ministère en matière de prestations assurant des revenus minimaux. Elle définit le cadre général d'intervention des professionnels du secteur et veille au respect des droits des usagers. On remarque que la DGAS assure le secrétariat d'instances consultatives comme le CNLE. Voir : <http://www.travail-solidarite.gouv.fr/ministere/presentation-organigramme/ministre-du-travail-relations-sociales-famille-solidarite-conjointement-avec-ministre-du-logement-ville-autorite/direction-generale-action-sociale-dgas.html>.

⁷²² Marie-Pierre HAMEL (sous la direction de Pierre MULLER), *op. cit.* Il n'existe pour le moment en France pas d'indicateurs « institutionnalisés » de nonaccès aux prestations sociales.

⁷²³ FRANCE. MINISTERE DE LA FONCTION PUBLIQUE ET DE LA REFORME DE L'ETAT. DUSA. *Charte Marianne. Complément au guide méthodologique. Accueil des personnes présentant des difficultés spécifiques*. Paris : DUSA, 2005.

⁷²⁴ Créé en 1992 par une disposition modifiant la Loi no 88-1088 du 1^{er} décembre 1988 relative au RMI, le CNLE a vu ses attributions renforcées par la Loi du 29 juillet 1998. Le CNLE regroupe des élus nationaux et locaux, des représentants de l'administration, des représentants des organisations non-gouvernementales intervenant en matière d'exclusion, des personnalités qualifiées, des représentants des autres organismes consultatifs ayant compétence en la matière. Le CNLE peut être consulté par le Premier ministre sur les projets de textes législatifs ou réglementaires et

CNLE présentait par exemple un rapport réalisé par le Groupe de travail sur l'accès aux droits. Gilbert Lagouanelle et Philippe Nogrix (sénateur centriste) étaient en charge de ce rapport. Il faut préciser que Gilbert Lagouanelle appartenait au milieu associatif, et plus précisément au Secours catholique. Il avait aussi été co-fondateur et co-animateur du réseau ALERTE, comme nous l'avons vu, il allait devenir président d'ALERTE en 2006. Le CNLE engageait cette réflexion sur les conditions d'accès aux droits au regard des constats du premier rapport de l'ONPES. Il affirmait vouloir présenter des pratiques innovantes et des recommandations à ce sujet. Le groupe situait sa réflexion dans un contexte où le premier *Plan national d'action contre la pauvreté et l'exclusion sociale* était en préparation, où un programme de simplification administrative important se développait, où la CNAF négociait sa nouvelle convention d'objectifs et où l'on révisait les conditions d'accès à l'aide juridictionnelle et au droit⁷²⁵.

On pouvait lire en introduction du rapport : « L'accès aux droits est devenu la priorité des institutions sociales qui s'adressent aux publics en difficulté »⁷²⁶. Plus loin, le CNLE affirmait :

« Comme l'a souligné le rapport de l'Observatoire et illustré la mission régionale d'information sur l'exclusion lors de son audition, la France se caractérise par une connaissance limitée des situations dites de non-recours, c'est-à-dire celles de bénéficiaires de droits qui ne les font pas valoir. Les raisons en sont diverses : défauts d'information, complexité des procédures, réticences à solliciter l'aide de la collectivité, échecs antérieurs dans des démarches équivalentes »⁷²⁷.

Selon les membres du groupe, en lien avec le problème du non-recours, l'information générale sur les droits devait maintenant comporter une dimension de prospection ciblée vers les bénéficiaires potentiels. La prospection était particulièrement importante dans le cas de nouvelles politiques, de changements de règles ou lors des moments de contacts entre les services publics et le citoyen. Les rapporteurs invitaient alors l'ONPES à « Inscrire dans son prochain programme de travail une étude sur le phénomène du non-recours aux droits auprès des personnes concernées »⁷²⁸. A propos de la mise en œuvre des droits, on insistait sur une inversion de la spirale à réaliser. Traditionnellement, les services fonctionnaient selon leurs contraintes internes, dans le respect de l'égalité de traitement, et les usagers devaient généralement faire eux-mêmes les preuves de leurs droits. Le CNLE affirmait que l'on devait insister sur la qualité de l'accueil, développer l'accompagnement, la coordination et la proximité des institutions, de même que la

sur les programmes d'action relatifs à l'insertion et à la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Le CNLE peut également être saisi pour avis par les membres du gouvernement dans les domaines qui relèvent de leur compétence. Le conseil peut enfin, de sa propre initiative, proposer aux pouvoirs publics les mesures qui paraissent de nature à améliorer la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Voir : <http://www.cnle.gouv.fr/>.

⁷²⁵ CNLE. GROUPE DE TRAVAIL SUR L'ACCES AUX DROITS. Gilbert LAGOUANELLE, Philippe NOGRIX (Rapporteurs), *op. cit.* p. 3.

⁷²⁶ *Ibid.*

⁷²⁷ *Ibid.*, p. 10.

⁷²⁸ *Ibid.*, p. 11.

gestion sociale des prestations et la participation des usagers. À propos des ruptures de droits fréquentes chez les populations en situation précaire, le CNLE souhaitait encore que l'on en vienne au degré zéro.

On remarque que le CNLE, en préparation de la Conférence Nationale de Lutte contre l'Exclusion, présentait en 2004 les conclusions d'un groupe de travail nommé *Droits fondamentaux, accès, exercice, recours*. Ce groupe, tout comme celui de 2001, était dirigé par Philippe Nogrix. Il avait comme vice-président une personnalité importante du monde associatif, Bruno Grouès, membre d'UNIOPSS-ALERTE, et comme rapporteur Julien Damon, alors responsable du Département de la recherche, de la prospective et du réseau des chargés d'études de la CNAF⁷²⁹. Il faut aussi rappeler que l'initiative des conférences annuelles sur la pauvreté et l'exclusion avait été prise en décembre 2003 par le gouvernement Raffarin dans le cadre d'une rencontre avec ALERTE et pour répondre aux pressions du mouvement⁷³⁰. En s'inspirant des travaux et rapports de l'IGAS, de l'ONPES ou du CES, le groupe faisait diverses propositions visant notamment à simplifier les procédures administratives, rappelant que « l'accès effectif des personnes en difficulté aux prestations auxquelles elles peuvent prétendre revêt un caractère crucial au cœur des politiques de lutte contre l'exclusion »⁷³¹.

L'IGAS, dans son rapport annuel de 2001, choisissait de revenir sur un thème qu'elle avait abordé vingt ans plus tôt, celui des institutions sociales face aux usagers. L'accès aux droits des populations les plus pauvres occupait une place importante dans ce document et l'IGAS a eu un rôle important dans la définition du référentiel de l'accès aux droits en France. Comme nous l'avons mentionné, on remarque les liens entre l'IGAS et l'ONPES, des membres de l'IGAS ayant par exemple participé aux rapports ou à des travaux diffusés par l'ONPES qui mettaient en leur centre la question de l'accès aux droits. On pouvait lire en introduction du rapport :

« Conçues pour proposer des services et des prestations à une population relativement homogène, les institutions sociales d'aujourd'hui peinent à s'adapter à une société plus fragmentée et à une réalité de plus en plus instable. L'utilisateur, si les structures ne s'y emploient pas avec une détermination, peinera de plus en plus à connaître ou faire valoir ses droits »⁷³².

On soulignait tout d'abord que l'information demeurait un élément essentiel de cet accès aux droits. On donnait en exemple de bonne pratique le Guide des prestations distribuées par les

⁷²⁹ On remarque que Julien Damon était aussi responsable, entre 1999 et 2006, de la programmation et de la mise en œuvre de la politique de recherche et d'étude de la CNAF dans les domaines du logement, de la gestion, de la famille et de la précarité, et qu'il était directeur de la rédaction de trois revues : *Informations sociales*, *Recherches et prévisions* et *l'Essentiel* (revue électronique mensuelle).

⁷³⁰ Gilbert LAGOUANELLE, *op. cit.*, p. 11.

⁷³¹ CNLE. *Rapport du Groupe de travail Droits fondamentaux : Accès, exercice, recours*. Préparation de la Conférence nationale de lutte contre l'exclusion. Paris : CNLE, Juin 2004. Disponible sur : http://www.cnle.gouv.fr/IMG/pdf/rapport_groupe_2_Droits_fondamentaux_.pdf.

⁷³² IGAS, *op. cit.*, p. 4.

CAF. Il était ensuite question de permettre une meilleure prise en charge des personnes. On s'intéressait alors à la CMU, spécifiant que cette dernière, selon les premières données, ne semblait pas rejoindre autant de personnes que prévu. On traitait également de la qualité des services qui devaient être égale pour tous les publics. Les efforts des ASSEDIC pour faciliter les demandes d'aide auraient par exemple provoqué « Une augmentation de l'ordre de 1,5 % du nombre des allocataires, qui jusqu'alors n'effectuaient pas leurs demandes, croyant, à tort, ne pas pouvoir bénéficier d'une allocation chômage »⁷³³.

Selon le rapport, l'accès aux droits pour les plus démunis restait toutefois à surveiller relativement aux prestations de chômage. Une section entière abordait ce thème. Il était également question de l'accès aux prestations vieillesse ou de l'aide aux veuves. On insistait sur la capacité moindre de certains groupes de la population à faire valoir leurs droits ou sur leur vulnérabilité à une rupture de ressources, notamment pour des raisons linguistiques, sociologiques ou psychologiques. En conclusion de cette partie, on pouvait lire :

« Jusqu'à présent, les stratégies fondées en qualité, même les plus abouties n'ont apporté d'amélioration que pour les usagers moyens. Le risque n'est donc pas négligeable de laisser au bord des institutions en voie de modernisation des personnes exclues, à qui l'on offrirait sans cesse de nouveaux dispositifs d'accès aux droits, sans vraiment arriver à les intégrer dans l'institution »⁷³⁴.

La troisième partie de l'ouvrage traitait des droits sociaux « qui n'existent pas [...] si l'on ne se préoccupe pas de les rendre effectifs »⁷³⁵. Selon l'IGAS, la plupart des responsables rencontrés avaient tendance à minimiser ou à contester l'existence d'un groupe de personnes marginalisées :

« Sur ce dernier point, on pourra douter de l'existence, autre que théorique, de ces usagers virtuels, silencieux et inconnus, si elle ne se manifestait pas, en creux, lorsqu'un dispositif se constitue pour les détecter [...]. La difficulté, pour les institutions étudiées dans le présent rapport, consiste à les situer par rapport à leurs missions et à leurs compétences propres »⁷³⁶.

Pour les rapporteurs, le travail des institutions devait viser à améliorer la qualité des services, mais aussi à effectuer un repérage élaboré des droits de tous les usagers, droits fondés mais non connus ou reconnus en raison de difficultés particulières à s'exprimer et à se faire entendre. L'IGAS suggérait par exemple d'amener les usagers à participer à l'élaboration et à la mise en œuvre des politiques sociales, de placer la qualité du service au cœur de la stratégie des institutions, de se rapprocher dans l'organisation des services des publics ou de prévoir dans les

⁷³³ *Ibid.*, p. 88.

⁷³⁴ *Ibid.*, p. 120.

⁷³⁵ *Ibid.*, p. 223.

⁷³⁶ *Ibid.*, p. 229.

budgets des marges pour les situations exceptionnelles. La simplification était aussi une solution, de même que la modernisation du langage administratif. On insistait finalement sur le droit social et sa reconnaissance, au même titre que le droit privé ou fiscal, lorsque des usagers ne pouvaient pas exercer leurs droits du fait d'erreurs ou de mauvaises informations.

Dans le cadre du « suivi » à apporter à la loi de 1998 sur l'exclusion, un *Plan national de renforcement de la lutte contre la précarité et l'exclusion* a été publié en 2003. L'objectif prioritaire était de rendre effectif l'accès aux droits des personnes en situation de précarité ou d'exclusion, partant du constat que les droits contenus dans la loi de 1998 demeuraient toujours très difficiles d'accès. Il était question de simplifier les démarches et les formulaires, de mieux informer les citoyens, mais aussi d'améliorer les délais et le passage d'une prestation à une autre de façon à éviter les ruptures. On voulait : « Mettre en place une véritable prospection des droits qui inverse la logique actuelle, où la demande par l'utilisateur d'une prestation prévaut encore sur la recherche par les organismes sociaux de ses droits »⁷³⁷. On pouvait lire plus loin : « Les personnes en situation d'exclusion souffrent d'une méconnaissance de leurs droits et sont le plus souvent privées de moyens de les faire valoir »⁷³⁸. On donnait également des exemples de ces difficultés d'accès aux droits dans des programmes plus spécifiques.

On remarque finalement qu'un *Plan de cohésion sociale* était présenté en 2004 par Jean-Louis Borloo, alors ministre de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale. De façon très pragmatique, ce plan était organisé autour de trois piliers (l'emploi, le logement, l'égalité des chances) et proposait 20 programmes pour lutte contre la pauvreté et les inégalités. Sans réaffirmer en introduction l'importance de l'accès aux droits sociaux, on observe que les problématiques y étaient toutefois traitées en large partie sous cet angle. Il était ainsi question de favoriser l'accès effectif à la formation, à l'activité et à l'emploi, de favoriser l'accès aux Grandes écoles, de l'accès des jeunes en difficulté aux emplois publics, d'accès à l'emploi ou au capital pour les chômeurs, de l'accès au crédit, d'élargir l'accès à la PAJE, de l'accès au logement et surtout au logement social, de l'accès aux soins, à la culture et aux sports⁷³⁹.

b) La CNAF comme médiateur administratif

A côté de ces institutions sociales qui ont diffusé le nouveau référentiel de l'accès aux droits principalement après la loi de 1998, et surtout en permettant aux divers acteurs du champ

⁷³⁷ FRANCE. MINISTÈRE DES AFFAIRES SOCIALES, DU TRAVAIL ET DE LA SOLIDARITÉ, *op. cit.*, p. 10. Disponible sur : <http://www.social.gouv.fr>.

⁷³⁸ *Ibid.*, p. 15.

⁷³⁹ FRANCE. MINISTÈRE DE L'EMPLOI, DU TRAVAIL ET DE LA SOLIDARITÉ. *Plan de cohésion sociale*. Paris : ministère de l'Emploi, du Travail et de la Solidarité, 2004. Disponible sur : http://www.cohesionsociale.gouv.fr/pdf/plan_cohesion_sociale_20_programmes.pdf.

de la lutte contre la pauvreté de se rencontrer, la CNAF a joué un rôle plus « historique » dans l'émergence du non-recours comme problème politique et administratif en France, et ce principalement en développant le référentiel de l'accès aux droits dès les années 1970. Les CAF et la CNAF, que l'on peut qualifier de *leaders* administratifs, ont ainsi régulièrement abordé la question de l'accès aux droits à travers la commande de travaux, 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 leurs objectifs (formalisés à travers les COG) le problème de l'accès au droit et du non-recours.

Jusqu'à la fin des années 1970, la question de l'accès aux droits n'était pas une préoccupation majeure pour la CNAF. Les prestations étaient redistributives, basées sur le nombre d'enfants à charge, et elles ne tenaient pas compte des revenus. Le calcul et la recherche des bénéficiaires étaient donc simples. Les prestations étaient par ailleurs versées par un « agent payeur » qui connaissait relativement bien les populations. On présumait alors que très peu de personnes n'avaient pas accès à ces prestations, dans la mesure où la question était même posée⁷⁴⁰.

A partir de la fin des années 1970, on a toutefois assisté à la montée de la précarité parmi la population allocataire. Une des réponses à cette précarité a été la création de prestations sous condition de ressources dont la gestion a été donnée à la CNAF. On pense entre autres à l'AAH, à l'API ou encore au RMI. Ces changements ont été en grande partie responsables de l'émergence de la question de l'accès aux droits dans cette institution. A cette époque, la CNAF demandait par exemple à Jean-Luc Outin, de réaliser une étude sur l'accès des familles aux droits sociaux, répondant à une préoccupation face aux difficultés de compréhension et d'accès engendrées par la multiplication des prestations⁷⁴¹. Des actions plus concrètes ont été réalisées au début des années 1980 lorsque le réseau des CAF a lancé une recherche de droits potentiels pour les Allocations de Logement Familial (ALF) et les Allocations de Logement Social (ALS)⁷⁴². Une démarche plus ambitieuse a aussi été lancée en 1982. La CNAF a alors mis en place une prospection systématique au niveau national des droits potentiels aux allocations de logement familial. L'enquête portait sur 2 % du fichier national des allocataires et elle évaluait à 10 % le taux de non-recours partiel ou total à cette prestation. Même si la thématique n'allait pas être abandonnée, le contexte économique et social de l'époque ne permettait toutefois pas d'élargir cette démarche à l'ensemble du fichier : « Les contraintes budgétaires sont fortes, le tournant de

⁷⁴⁰ Nadia KESTEMAN, Gilles NEZOSI. L'accès aux droits sociaux dans la branche famille de la Sécurité sociale française : Un point rétrospectif et prospectif In CNAF, *Les Caisses d'allocations familiales et l'accès aux droits : Un bilan de la période récente 1997-2004*. CNAF : Paris, 13 et 14 mai 2004, p. 2.

⁷⁴¹ Jean-Luc OUTIN. *Familles et droits sociaux*, op. cit.

⁷⁴² Nadia KESTEMAN, Gilles NEZOSI, op. cit., p. 3.

la rigueur est amorcé, le gouvernement estime donc que cette démarche, malgré son intérêt, n'est pas opportune »⁷⁴³.

La question de l'accès aux droits a continué d'intéresser la CNAF, notamment avec la réalisation d'une importante étude sur les bénéficiaires de l'Allocation d'orphelin (remplacée par l'allocation de soutien familial en 1985) et le recouvrement des pensions d'entretien des enfants réalisée en 1985 par Evelyne Renaudat, chargée d'études à la CNAF. Le taux de non-recours à l'aide était alors évalué à 50 %, peut-être en raison du fait que l'obtention de la prestation était liée à la nécessité de laisser la CAF effectuer une démarche contentieuse auprès du parent débiteur de la pension d'entretien de l'enfant⁷⁴⁴. En 1986, Evelyne Renaudat réalisait, avec Michel Villac, une autre étude sur l'allocation de soutien familial, et estimait un taux de non-recours de 40 %⁷⁴⁵. On remarque également, du même auteur, une étude sur le recours l'Allocation Parentale d'Education (APE) qui évaluait un taux de non-recours d'environ 30 % à la prestation pour certaines populations⁷⁴⁶.

Une enquête sur la gestion nationale des prestations allait déboucher en 1984 sur la mise en place d'un groupe de travail CNAF-CAF sur l'accès aux droits. Le paradoxe de la politique d'accès aux droits des CAF résidait toutefois dans le fait que cet accès concernait avant tout les allocataires déjà présents dans les fichiers. Il était question d'améliorer les services pour les allocataires, mais peu question de la prospection de nouveaux ayant droits étrangers à l'institution⁷⁴⁷.

L'introduction en 1988 du RMI, géré par la CNAF, a été à l'origine d'une importante hausse des publics précaires au sein de l'institution et la montée en charge de la prestation a renforcé le constat des difficultés rencontrées par les allocataires dans leurs relations avec les CAF. C'est dans les années qui ont suivi, et avec la montée en charge du RMI, que la question du non-recours allait être popularisée au sein de l'institution. Des études sur le recours au RMI, et à d'autres prestations sous condition de ressources destinées à des publics fragiles, ont ainsi été régulièrement réalisées, financées et/ou publiées par la CNAF à partir de cette époque. On pense entre autres aux résultats d'une étude sur le « ciblage » du RMI publiés en 1991 dans la revue de la CNAF *Recherches et prévisions*. Pour une population de familles bénéficiaires de prestations familiales, l'auteur évaluait un taux de non-recours de 33 % au RMI⁷⁴⁸. Une étude sur les CAF et leurs allocataires a aussi été commandée à Jean-Luc Outin et à Nathalie Bardaille. Les résultats

⁷⁴³ *Ibid.*, p. 4.

⁷⁴⁴ Evelyne RENAUDAT. Etude sur les bénéficiaires de l'allocation d'orphelin pour abandon manifeste. *Droit social* 5, pp. 393-404.

⁷⁴⁵ Evelyne RENAUDAT, Michel VILLAC. L'allocation de soutien familial, l'intervention de l'Etat dans la gestion privée de l'après-divorce. *Recherches et prévisions*, 1986, n° 26, pp. 1-12.

⁷⁴⁶ Evelyne RENAUDAT. Les bénéficiaires potentiels de l'ancienne APE. *Dossiers CAF*, 1986, n° 4, pp. 50-52.

⁷⁴⁷ Nadia KESTEMAN, Gilles NEZOSI, *op. cit.*, p. 5.

⁷⁴⁸ Antoine CHASTAND. Le ciblage des familles bénéficiaires du RMI : Retour sur une erreur de mesure. *Recherches et prévisions*, décembre 1990 - mars 1991, n° 22/23, pp. 41-48.

de ce travail ont été publiés dans un rapport intitulé *Les allocataires et leur caisse d'allocations familiales - L'accès aux prestations à l'épreuve des inégalités*⁷⁴⁹. En 1995, les conclusions d'une étude sur l'APE étaient d'autre part publiées dans la revue *Recherches et prévisions* par la chercheuse Jeanne Fagnani⁷⁵⁰. Chez une population spécifique de mères au chômage, elle évaluait alors un taux de non-recours de 7,3 % à l'APE. On remarque aussi la publication d'une recherche portant sur les difficultés d'accès des « usagers à faible niveau d'autonomie administrative » en 1997⁷⁵¹.

Le numéro spécial de la revue *Recherches et prévisions* « *Accès aux droits. Non-recours aux prestations. Complexité* », publié par la CNAF en 1996, a été primordial pour la reconnaissance et définition du problème de l'accès aux droits dans l'institution. Parmi plusieurs articles consacrés au sujet⁷⁵², l'article intitulé *La question du non-recours aux prestations sociales* signé, par Antoine Math et Win van Oorschot⁷⁵³, fait maintenant figure de référence à ce sujet en France. Le non-recours, une traduction du concept de NTU, y était défini comme problème de politiques sociales, comme source de pauvreté, comme signe de dysfonctionnement d'une politique publique, et était lié au principe de sélectivité des prestations. Différents types de non-recours étaient présentés, de même que divers facteurs politiques, culturels et administratifs pour expliquer son existence. On traitait également du non-recours au RMI, aux aides au logement et à diverses prestations.

Antoine Math, chercheur à la CNAF, allait en quelque sorte jouer le rôle d'entrepreneur politique au sein de la CNAF, organisme qui prenait lui-même le *leadership* administratif dans le secteur des politiques de solidarité. Précisons que par « entrepreneur politique », nous référerons à des individus qui ont eu un rôle particulièrement important pour rendre intelligible une philosophie de l'action, qui ont proposé une problématisation susceptible d'appeler une intervention politique⁷⁵⁴. Ces entrepreneurs sont donc des personnes, ou des groupes d'individus, qui influent significativement sur le processus de problématisation, qui peuvent augmenter les

⁷⁴⁹ Jean-Luc OUTIN, Nathalie BARDAILLE, *op. cit.*

⁷⁵⁰ Jeanne FAGNANI. Les mères de familles face à l'allocation parentale d'éducation. *Recherches et prévisions*, juin 1995, n° 40, pp. 85-92.

⁷⁵¹ Andrea CAIZZI, Armelle QUIROGA, Jean-François RIONDEL. Une enquête sur les usagers des CAF dits « à faible niveau d'autonomie administrative ». *Recherches et prévisions*, décembre 1997 - mars 1998, n° 50/51, pp. 129-142.

⁷⁵² On retrouve dans ce numéro spécial les articles suivants consacrés au non-recours : Antoine MATH, Wim van OORSCHOT, *op. cit.*, pp. 5-17. / Antoine MATH. Non-take-up, niet-gebruik ou non-recours ?, p. 19-22. / Antoine MATH. Le non-recours en France : Un vrai problème, un intérêt limité. *Recherches et prévisions*, mars 1996, n° 43, pp. 23-31. / Wim van OORSCHOT. Les causes du non-recours, pp. 33-49. / Marie-Odile SIMON, Michel LEGROS. Le non-recours chez les plus pauvres : Une approche empirique. *Recherches et prévisions*, mars 1996, n° 43, pp. 51-58. / Anne REINSTADLER. Non-recours et quasi non-recours à des prestations sans condition de ressources. *Recherches et prévisions*, mars 1996, n° 43, pp. 59-65. / Cédric AFSA. Les prestations familiales : Quelle complexité (!) (?). *Recherches et prévisions*, mars 1996, n° 43, pp. 67-77. / Pierre STROBEL, Catherine Vérité. Simplifier, pourquoi, pour qui ? *Recherches et prévisions*, mars 1996, n° 43, pp. 79-89.

⁷⁵³ Antoine MATH, Wim Van OORSCHOT, *op. cit.*, pp. 5-17.

⁷⁵⁴ Bruno JOBERT, Pierre MULLER, *op. cit.*, 71.

possibilités qu'une question reçoive une considération législative et qu'elle engendre des changements politiques. Ces derniers sont surtout caractérisés par leur capacité à investir du temps, de l'énergie, souvent leur réputation, et des ressources dans l'espoir de mettre de l'avant leur cadrage et leur solution à un problème⁷⁵⁵.

L'importation, au sein du Bureau de la recherche de la CNAF, du concept de non-recours, jusqu'alors seulement utilisé dans des pays comme le Royaume-Uni, les Pays-Bas et l'Allemagne, trouvait aussi son origine dans le contexte d'intérêt accru porté aux systèmes de protection sociale des voisins européens à partir du début des années 1990, soit l'époque de l'Europe de 1992. On assistait alors à l'émergence de travaux de recherche français sur ces systèmes, travaux impulsés par les pouvoirs publics et travaux para-administratifs de recherche. Ces études allaient découvrir les exemples britanniques et néerlandais, et permettre une importante réappropriation dans le cadre français du concept de non-recours. On pense entre autres à l'article co-écrit par Antoine Math et par Wim van Oorschot dans la revue de la CNAF, *Recherches et prévisions*, ou à un autre article publié par Wim van Oorschot dans cette même revue⁷⁵⁶.

En 1999, un rapport était remis à la CNAF sur le recours à l'APE, les résultats de cette étude étant publiés sous forme de dossier, puis dans la revue *Recherches et prévisions* en 2000⁷⁵⁷. Il s'agissait des résultats d'une recherche financée par la CNAF dans le cadre d'une thèse en économie qui estimait des taux de non-recours de 10 % pour certaines populations. Il était mentionné en introduction que :

« La Direction de la Recherche, des Prévisions et des Statistiques de la CNAF a été novatrice, en France, sur la question du non-recours aux prestations sociales. Alors que de nombreux travaux étrangers étaient consacrés depuis au moins le début des années quatre-vingt à ce phénomène aussi compliqué qu'important, les premières analyses réalisées en France datent seulement du milieu des années quatre-vingt dix. On doit à cet égard citer le numéro de *Recherches et prévisions* (n° 43, mars 1996) sur ce thème. Depuis, les études et les recherches dans ce domaine ont commencé à se développer, tandis que le problème accédait progressivement à l'agenda politique [...]. La question est tout à fait cruciale pour une institution qui se préoccupe d'accès au(x) droit(s) »⁷⁵⁸.

⁷⁵⁵ Jeon YONGJOO, Donald P. HAIDER-MARKEL. Tracing Issue Definition and Policy Change: An Analysis of Disability Issue Image and Policy Response. *Policy Studies Journal*, 2001, vol. 29, n° 2, p. 217.

⁷⁵⁶ Wim van OORSCHOT. Les causes du non-recours, pp. 33-49.

⁷⁵⁷ Anne REINSTADLER. Analyse micro-économique du non-recours à l'allocation parentale d'éducation. *Rapport de recherche*. Paris : CNAF, 1999. / Anne REINSTADLER. Le non-recours à l'APE. Analyse micro-économique. *Dossier d'étude* n° 2. Paris : CNAF. Novembre 1999. Disponible sur : <http://www.caf.fr>. / Anne REINSTADLER. Les causes du non-recours et du quasi non-recours à l'allocation parentale d'éducation : Quelles solutions pour limiter l'ampleur de ces phénomènes ? *Recherches et prévisions*, mars 2000, n° 59, pp. 31-40.

⁷⁵⁸ Anne REINSTADLER. Le non-recours à l'APE : Analyse micro-économique. *Dossier d'étude*, novembre 1999, n° 2. Disponible sur : <http://www.caf.fr>.

En 2000, on remarque aussi le rapport de Marie-Odile Simon, remis à la CNAF suite à une demande de la Cour des comptes, qui portait sur l'accès à l'aide au logement⁷⁵⁹. Ce rapport donna également lieu à une publication dans *Recherches et prévisions*. Les taux de non-recours estimés de certaines populations étaient finalement très faibles, soit de moins de 1 %. On pouvait néanmoins lire en introduction du rapport :

« Depuis le milieu des années 90, le problème du non-recours commence à être pris au sérieux, aussi bien par les chercheurs en science sociale que par les décideurs politiques. En particulier, l'étude sur la grande pauvreté commanditée en 1995 par le Conseil Economique et Social a montré que le maintien d'un nombre important de ménages en dessous du seuil de pauvreté tient en grande partie à une utilisation partielle des prestations et des dispositifs sociaux. Cette utilisation partielle provient du manque d'information des bénéficiaires potentiels, mais aussi de la complexité des procédures ou encore de l'image trop stigmatisante de certaines politiques »⁷⁶⁰.

En 2000, une autre revue de la CNAF, *Informations sociales*, consacrait également un numéro à la question des droits sociaux⁷⁶¹. Avec divers articles, ce numéro analysait pour l'essentiel la signification de l'importance accordée aux droits, notamment aux droits créances. Gilles Jeannot y traitait par exemple de *L'impossible droit des usagers dans les services publics*⁷⁶², alors que Robert Lafore abordait la problématique dans un article intitulé *Le droit aux droits : Un nouveau discours*⁷⁶³. En 2004, la même revue revenait sur le thème, en l'abordant cette fois-ci sous l'angle de l'accès aux droits. Outre des questionnements sur les enjeux liés à la question de l'accès aux droits, il était aussi question du droit au logement, de l'accès aux soins, à l'emploi, à la justice, et de diverses réponses institutionnelles à ces problèmes, comme les politiques d'accueil ou d'information⁷⁶⁴.

La même année, la revue publiait également un article de Jean-Luc Outin, chercheur au CNRS et membre de l'ONPES, qui revenait sur l'histoire de l'émergence de la question de l'accès aux droits au sein de l'institution⁷⁶⁵. On remarque d'ailleurs, à partir de cette époque, une forme de retour ou d'auto-analyse réalisée par l'institution quant à l'histoire et à la place de la question de l'accès aux droits en son sein. En 2004, la CNAF a par exemple organisé un colloque intitulé *Les Caisses d'allocations familiales et l'accès aux droits : Un bilan de la période récente 1997-2004*. Plusieurs acteurs associatifs et administratifs y participaient. Jean-Luc Outin

⁷⁵⁹ Marie-Odile SIMON (avec la participation de Jeremy COUREL). Non-recours aux aides au logement : Enquête exploratoire sur la CAF du Havre. *Dossier d'étude*, septembre 2000, n° 12, p. 9. Disponible sur : <http://www.caf.fr/>.

⁷⁶⁰ *Ibid.*

⁷⁶¹ CNAF. *Le droit à ... De l'émergence à l'effectivité*. *Informations sociales*, 2000, n° 81 (numéro spécial).

⁷⁶² Gilles JEANNOT. L'impossible droit des usagers dans les services publics. *Informations sociales*, 2000, n° 81, pp. 54-61.

⁷⁶³ Robert LAFORE. Le droit aux droits.

⁷⁶⁴ CNAF. L'accès aux droits. *Informations sociales*, décembre 2004, n° 120 (numéro spécial).

⁷⁶⁵ Jean-Luc OUTIN. Les CAF et l'accès aux droits sociaux : Une longue aventure. *Recherches et prévisions*, septembre 2003, n° 73, pp. 69-72.

présentait alors une communication intitulée *L'accès aux droits sociaux dans les CAF, aspect historique*, alors qu'André Caizzi, conseiller technique au Département de la qualité de service et des organisations, traitait de *La problématique du non-recours aux prestations dans les CAF*. Dans un guide réalisé pour cette rencontre, on remarque par ailleurs un article réalisé par la Direction des statistiques, des études et de la recherche de la CNAF et intitulé *L'accès aux droits sociaux dans la branche famille de la Sécurité sociale française : Un point rétrospectif et prospectif*⁷⁶⁶. Autre exemple de cette analyse rétrospective de l'action de l'institution en matière d'accès aux droits, la CNAF publiait en 2004 les résultats d'une recherche qu'elle avait commandée, et qui était intitulée *Les débats sur l'accès aux droits sociaux : Entre lutte contre les exclusions et modernisations administratives*⁷⁶⁷.

Plus récemment, on remarque les articles publiés par la CNAF dans la revue *Recherches et prévisions* à propos de l'accès aux droits mis en lien avec les évolutions des modes de gestion de la Sécurité sociale. C'est dans ce contexte que nous avons été conduite à publier un article abordant la question des avancées faites aux Pays-Bas pour faciliter l'accès aux droits sociaux⁷⁶⁸. En 2007, un autre article, intitulé *Pas de politique d'accès aux droits sociaux sans information sur les publics vulnérables : Un défi pour les administrations*, et rédigé par Philippe Warin, s'intéressait aux moyens à développer pour repérer et informer les publics vulnérables de leurs droits sociaux⁷⁶⁹.

Précisons que l'auteur de ce dernier article, Philippe Warin, a contribué, de par ses nombreuses publications sur la question du non-recours⁷⁷⁰, à développer l'intérêt du milieu administratif pour la question du non-recours. Il a également contribué à faire le lien entre le *leadership* administratif et associatif grâce à la création d'un Observatoire DEs NON-REcours

⁷⁶⁶ Nadia KESTEMAN, Gilles NEZOSI, *op. cit.*

⁷⁶⁷ Michel BORGETTO, Michel CHAUVIERE, Brigitte FROTIEE, Didier RENARD (en collaboration avec Michèle POULAIN), *op. cit.*

⁷⁶⁸ Marie-Pierre HAMEL. Les transformations de l'État-providence néerlandais et l'accès aux droits sociaux : L'exemple de la municipalité d'Amsterdam. *Recherches et prévisions*, décembre 2006, n° 86, pp. 55-63.

⁷⁶⁹ Philippe WARIN. Pas de politique d'accès aux droits sociaux sans information sur les publics vulnérables : un défi pour les administrations. *Recherches et prévisions* mars 2007, n° 87, pp. 7-16.

⁷⁷⁰ Voir par exemple : Philippe WARIN, Catherine, CHAUVEAUD. *Le non-recours aux prestations sociales : Premiers résultats de l'Observatoire du non-recours*. Grenoble : Pacte/CERAT-IEP, ODENORE, décembre 2004 (pour la DRESS-CNAF). / Philippe WARIN. *L'accès aux droits sociaux*. / Philippe WARIN. La myopie des politiques publiques : L'exemple de la mesure de l'accès aux droits sociaux en Europe In SEDJARI, Ali dir. *Administration, gouvernance et décision publique*. Paris/Rabat : L'Harmattan/Gret, 2004, pp. 347-370. / Philippe WARIN. Le non-recours aux services publics de l'Etat : Mesure et analyse d'un phénomène méconnu : Synthèse de la recherche. Grenoble : CERAT – IEP, septembre 2002 (pour la Direction générale de l'Administration et de la Fonction publique). / Philippe WARIN. Le non-recours aux services publics, une question en attente de reconnaissance. *Informations sociales*, 2003, n° 109, pp. 94-101. / Philippe WARIN. Le non-recours aux services publics, une question urgente In FRANCE QUALITE PUBLIQUE. *L'accueil et la relation usagers/clients/citoyens-services publics*. Paris : La Documentation française, septembre 2004, pp. 65-71. / Philippe WARIN. Mesurer le non-recours aux prestations sociales : La recherche d'indicateurs. *Recherches et prévisions*, septembre 2003, n° 73, pp. 90-96. / Philippe WARIN. Pas de politique d'accès aux droits sociaux sans information sur les publics vulnérables : Un défi pour les administrations. *Recherches et prévisions*, mars 2007, n° 87, pp. 7-16.

aux droits et services (ODENORE). Cet Observatoire, créé en 2003, analyse les phénomènes de non-recours et diffuse des informations à ce sujet. Divers acteurs sont engagés dans cette structure. On pense entre autres à la CNAF, au Haut Commissariat aux solidarités actives, au médiateur de la République, ou à des associations caritatives comme le Secours populaire de France. ODENORE collabore également à des projets de recherches instaurés notamment par la DRESS ou l'ONPES⁷⁷¹. De par ces initiatives, ce chercheur a donc joué le rôle d'entrepreneur politique en France, et à côté d'autres chercheurs comme Antoine Math.

Pour revenir plus spécifiquement au rôle de la CNAF comme médiateur administratif, rappelons qu'outre le financement, la réalisation et/ou la publication d'études qui s'intéressent à la question de l'accès aux droits, la CNAF signe avec l'Etat des COG, et ce depuis 1997. Nous y reviendrons dans le chapitre suivant, mais ces COG démontraient de l'intérêt de cette institution pour la question de l'accès aux droits sociaux.

La CNAF a donc tenu un rôle décisif dans l'émergence de la question du non-recours en France. En résumé, à propos des initiatives de cette administration en matière d'accès aux droits et de non-recours, et pour reprendre les termes d'un rapport de la CNAF :

« Elles émergent avec le changement de public des CAF et la montée en puissance des prestations sous condition de ressources, lorsque le monde de fonctionnement traditionnel des CAF est transformé par l'arrivée d'un public plus précaire, plus dépendant financièrement des prestations versées et qui assimile moins facilement les démarches administratives. La branche, en instaurant des politiques spécifiques à leur égard, s'intègre dans un mouvement plus global que l'on connaît dans les services publics d'un rapprochement de l'action publique de ses ayants droit »⁷⁷².

∴

En France, la construction d'un référentiel de l'accès aux droits sociaux dans le champ des politiques de lutte contre l'exclusion est donc passée par la rencontre de deux *leaderships* dans le monde associatif et administratif. Un *leadership* professionnel porté par les associations caritatives qui oeuvraient dans le domaine et qui ont mis la question de l'accès aux droits sociaux au cœur de leurs actions a ainsi vu le jour au milieu des années 1980, notamment avec la création du collectif ALERTE. La référence aux « droits de l'homme » permettait de rassembler, alors que ce thème rendait possible une multitude d'actions sectorielles. En parallèle, un *leadership* administratif qui redéfinissait l'action administrative autour de la nécessité de faciliter l'accès aux droits sociaux se développait. On pense aussi au rôle joué par la CNAF, véritable *leadership* administratif pour la création d'un référentiel de l'accès aux droits. Pour des acteurs administratifs confrontés à davantage de limitations des prestations et à la montée d'un public

⁷⁷¹ Voir le site Internet d'ODENORE : <http://odenore.msh-alpes.fr/>

⁷⁷² Nadia KESTEMAN, Gilles NEZOSI, *op.cit.*, p. 7.

précaire, le thème de l'accès aux droits permettait de rassembler sans trop contester les évolutions de la protection sociale, tout en définissant des moyens d'action clairs (simplifier, repérer les publics, informer, etc.). Diverses instances, créées principalement suite au vote de la loi de 1998 sur la lutte contre l'exclusion, allaient être le lieu de rencontre entre ces deux *leaderships*, et elles allaient permettre à des visions relativement similaires du rôle du secteur de se superposer. Dès lors, le référentiel de l'accès aux droits sociaux allait devenir le référentiel du secteur de la lutte contre la pauvreté.

Conclusion

Dans les pays étudiés, en réaction au ciblage grandissant de la protection sociale vers les plus démunis, divers acteurs « sociaux » ont donc posé la question de l'accès aux droits. Il s'agissait dans un premier temps de critiquer les évolutions globales de la protection sociale, les prestations ciblées étant connues pour les difficultés d'accès qu'elles engendraient pour les populations visées. L'imposition progressive du ciblage comme mécanisme de redistribution allait cependant donner lieu à une forme de consensus ambigu entre acteurs. Il était possible de continuer à cibler la protection sociale, mais à condition de veiller au bon accès aux aides. La question de l'accès aux droits sociaux allait ainsi devenir le référentiel d'action du secteur des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion, représentant une adaptation aux évolutions globales de la protection sociale centrées sur la nécessité de contrôler les dépenses.

Des acteurs traditionnellement en charge d'aider les plus démunis, et de nouveaux acteurs en charge de distribuer les aides ciblées, ont donc peu à peu émis des préoccupations quant à l'accès effectif des populations aux aides qui leur étaient destinées. Il s'agissait pour ces acteurs de trouver un référentiel d'action qui fasse sens, qui leur donne une identité qui ne repose pas uniquement sur le fait de distribuer des aides ciblées. Le référentiel de l'accès aux droits sociaux a alors pu s'imposer tout d'abord parce qu'il permettait de réconcilier des intérêts économiques et sociaux. Il était en d'autres termes compatible avec les évolutions globales de la protection sociale. En reconnaissant officiellement ces inquiétudes générales et plus spécifiques, et en les intégrant dans son discours officiel, l'Etat allait se donner les moyens de continuer à cibler la protection sociale.

Ce caractère « flou » allait plus concrètement permettre aux visions de plusieurs acteurs de se rencontrer, à des *leaderships* administratifs et professionnels de se superposer dans le secteur des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion. L'existence de lieux de rencontre entre acteurs, ou de liens plus ou moins institutionnalisés entre acteurs administratifs, professionnels, et politiques, explique par ailleurs la formation de ce consensus. Au Royaume-Uni, l'émergence de préoccupations pour l'accès est venue à la fois du milieu associatif,

médiateur professionnel, et d'institutions officielles que l'on peut qualifier de *leadership* administratif. Conscients de la mauvaise réputation des prestations sous condition de ressources, divers ministères en charge des aides ont réalisé, dès les années 1960 et lorsqu'il était question de cibler davantage les aides face aux difficultés économiques, des études sur l'accès aux aides pour contrer les critiques et faire preuve du bon accès aux aides. Il reste que le milieu associatif et divers intellectuels proche des travaillistes, principalement dans le cadre du *Welfare Rights Movement*, allait insister sur les difficultés récurrentes d'accès à ces aides pour mettre en question les évolutions de la protection sociale. On jugeait que seules les prestations plus universelles étaient à même de véritablement aider ces populations. Ces critiques allaient toutefois s'épuiser face aux volontés affichées à la fois par les travaillistes et par les conservateurs de cibler davantage la protection sociale. A partir des années 1980, le mouvement de lutte anti-pauvreté allait se donner comme rôle principal de veiller au bon accès des populations à ces prestations ciblées. Aux Pays-Bas, cette préoccupation pour l'accès, dans un pays où les problèmes de pauvreté ont jusqu'à récemment été considérés comme marginaux, est surtout venue d'un *leadership* administratif, d'administrations sociales qui finançaient des recherches sur l'accès. Alors que l'on ciblait davantage les aides, et inspirées par les travaux anglais, tout se passait comme si les instances officielles, nationales et locales voulaient intégrer des critiques éventuelles quant aux difficultés d'accès à ces prestations, trouver des solutions pour faciliter l'accès. Ces critiques venaient justement d'un *leadership* professionnel composé principalement par des chercheurs soucieux des évolutions de la protection sociale, et dont les préoccupations allaient se combiner avec celles des acteurs administratifs. En France, le questionnement est principalement venu du milieu associatif et des institutions en charge de gérer les aides, et dont les intérêts allaient se rencontrer dans diverses instances créées suite à la loi d'orientation de 1998 sur la lutte contre l'exclusion. L'action du regroupement associatif ALERTE en tant que *leadership* professionnel, à côté de médiateurs administratifs comme la CNAF qui allait mettre au cœur son identité la thématique de l'accès, explique en partie la création du référentiel de l'accès.

Le référentiel de l'accès s'est donc imposé principalement en raison de son ambiguïté qui permettait de rassembler plusieurs acteurs, et en fonction des possibilités de rencontre qui existaient dans les pays étudiés. La « simplicité » du référentiel de l'accès explique également son développement. Il était en effet assez simple pour être associés à différentes thématiques liées par exemple à l'histoire de la protection sociale, à des problématiques voisines, ou à des débats prenant place dans d'autres pays. Au Royaume-Uni, la question de l'accès aux droits faisait ainsi référence au souvenir des *Poor laws* et à la nécessité d'éviter que les populations n'aient pas recours aux prestations ciblées en raison de leur caractère potentiellement stigmatisant. Aux Pays-Bas, les difficultés d'accès allaient faire référence aux travaux réalisés au Royaume-Uni, et bien connus des acteurs professionnels et administratifs. En France, l'accès aux droits sociaux

faisait plutôt référence aux droits de l'homme, à la nécessité d'assurer « l'accès de tous aux droits de tous », ce qui permettait de rassembler autour d'une même thématique un grand nombre d'acteurs et d'interpeller les citoyens.

La création de ce référentiel s'explique par ailleurs par le fait qu'il appelait à des solutions politiques concrètes. Il était en effet assez aisé, pour les acteurs politiques interpellés, de créer des politiques publiques qui permettaient de faciliter l'accès des populations aux aides, par exemple en améliorant l'accueil, tout en continuant à cibler les prestations. Comme nous le verrons dans le chapitre suivant, des politiques visant à améliorer l'accès ont donc été rapidement développées pour s'assurer du bon accès des populations à des aides ciblées, mais aussi parce qu'elles permettaient de rationaliser davantage la gestion administrative des prestations sous condition de ressources, de mieux contrôler les dépenses.

Chapitre 3. Des réformes administratives pour mettre en œuvre le référentiel de l'accès aux droits

Comme nous l'avons vu au précédent chapitre, face au ciblage grandissant de la protection sociale vers les plus démunis, les acteurs du secteur de la lutte contre la pauvreté ont donné sens à leurs actions en mettant au centre de celles-ci la question de l'accès aux droits sociaux. Il s'agissait pour eux de trouver un référentiel d'action qui soit compatible avec les évolutions globales de la protection sociale. La construction de ce référentiel de l'accès n'allait cependant pas passer uniquement par des développements « discursifs ». Rapidement, cette préoccupation pour l'accès aux droits sociaux allait être reprise dans des politiques publiques de modernisation de l'administration publique. L'importance accordée à la question de la qualité des interventions administratives, notamment de l'accueil des publics, relève ainsi de cette évolution.

Dans les pays étudiés, les prestations ciblées ont principalement été critiquées d'une part en raison du risque de stigmatisation des bénéficiaires qui leur est attaché, et d'autre part pour leur complexité qui rend difficile leur gestion et qui nuit à la diffusion d'informations claires sur ces aides, ce qui risquait d'engendrer des difficultés d'accès. Intrinsèques à la question de l'accès aux droits, ces reproches envers les aides ciblées appelaient à certaines réformes ou évolutions administratives. En ce sens, le référentiel de l'accès ne correspondait pas seulement à une représentation ou à une vision du secteur, mais donnait aussi une image de référence pour le politique qui allait intervenir sur les politiques correspondantes.

Chercher à comprendre pourquoi la thématique et des politiques d'accès aux droits sociaux ont été développées permet donc de faire des liens entre deux domaines qui sont souvent étudiés de façon cloisonnée, soit les évolutions des Etats-providence et les transformations des administrations publiques. Comme nous l'avons expliqué en introduction, il s'agit de deux grandes évolutions des politiques publiques depuis les années 1970, mais ces dernières sont souvent abordées, malgré quelques exceptions, comme si elles n'avaient que peu de liens entre elles. La nécessité de mieux contrôler les dépenses est certes souvent présentée comme point de départ de toutes ces transformations, et l'on insiste parfois sur le fait que les évolutions des prestations distribuées par les Etats-providence ont par exemple compliqué la tâche de certaines administrations, mais rares sont les travaux qui s'intéressent simultanément à ces mutations.

Dans ce chapitre, de même que dans le quatrième chapitre, nous avançons que l'émergence de la question de l'accès aux droits sociaux, qui a été posée par des acteurs du secteur de la lutte contre la pauvreté en réaction aux transformations des Etats-providence, s'explique pas la « double » nature des politiques et des instruments qui ont été mis en place dans le cadre de réforme de la « qualité » de l'administration publique. Les réformes administratives,

comme on le voit souvent, ne correspondent alors pas simplement à une volonté de « faire mieux avec moins », mais à une volonté de continuer à assurer la mission « sociale » des Etats-providence dans un nouveau contexte monétariste.

En centrant leur discours sur la question de l'accès à des prestations ciblées, les acteurs du secteur de la lutte contre la pauvreté se donnaient donc une « identité » qui soit compatible avec les évolutions globales de la protection sociale, les réformes administratives adoptées participant également à une logique de contrôle des coûts de la protection sociale. Ces transformations permettaient en fait d'améliorer l'accès aux aides, mais dans tous les cas, elles participaient aussi d'une volonté de rationalisation ou de contrôle des coûts de l'activité administrative. On pense par exemple au regroupement de plusieurs services publics dans un même lieu, rénovations justifiées à la fois par un accès simplifié pour les usagers et par les économies budgétaires réalisées. De même, le fait d'instaurer des « chartes citoyennes » devait permettre d'améliorer l'accueil des usagers, mais également de mieux contrôler le rapport « qualité-prix » des services rendus par un service administratif. Dans ce chapitre, il s'agira de revenir sur les difficultés d'accès identifiées par les acteurs du champ de la lutte contre la pauvreté, puis sur les réformes administratives entreprises en partie pour répondre à ces demandes. Il s'agira surtout d'expliquer en quoi le caractère de ces réformes allait permettre de concilier à la fois des objectifs d'accès aux droits et des impératifs de contrôle des coûts de la protection sociale.

On remarque par ailleurs que les réformes adoptées présentent de grandes similitudes, mais que certaines différences nationales les caractérisent également. Il a par exemple été plus facile d'imposer certaines évolutions en fonction de la capacité des pouvoirs publics à mettre en œuvre de grands programmes de réforme, comme au Royaume-Uni, alors que les transformations ont été plus incrémentales et locales aux Pays-Bas, et que la vision des services publics « à la française » a également favorisé des réformes moins radicales. On a d'autre part présenté plutôt les citoyens comme des clients des services, comme des usagers, ou comme des co-producteurs de ces derniers. En insistant sur ces différences dans les réformes, puis dans les instruments spécifiques adoptées (chapitre quatre), nous identifions différents modèles d'accès aux droits sociaux.

I. Des réformes administratives pour palier aux difficultés d'accès

Les difficultés d'accès aux droits sociaux identifiées par des acteurs politiques, associatifs, administratifs et par des universitaires appelaient donc à diverses réformes administratives. En ce sens, la question de l'accès aux droits faisait le lien entre certaines évolutions des Etats-providence et le processus de réforme des administrations publiques.

1. Les réformes adoptées

Avec cette section, il s'agit tout d'abord de revenir sur le processus général de transformation des administrations dans lesquels allaient être « matérialisées » les préoccupations pour l'accès, puis sur les réformes dites de la « qualité » qui allaient répondre plus spécifiquement répondre aux demandes de ces acteurs. Comme nous le verrons ensuite, ces évolutions n'ont pas vu le jour seulement parce qu'elles permettaient de faciliter l'accès aux aides ciblées, mais également parce qu'elles permettaient en tant que telles de rationaliser les processus administratifs et de mieux contrôler les dépenses.

a) Les principaux points communs aux réformes de la nouvelle gestion publique

Rappelons tout d'abord que l'idée qu'il faille réformer les administrations publiques n'a rien de nouveau et ne représente pas un changement. Comme l'explique Luc Rouban en donnant l'exemple de la France, on reproche globalement, et ce depuis la fin de l'Ancien Régime, à la fonction publique d'être routinière, paperassière et d'utiliser des méthodes qui ne sont pas adaptées à ses missions⁷⁷³. En d'autres termes, la volonté de réformer les administrations est un thème central et récurrent dans la gestion publique, et cette idée n'est sans doute pas prête de disparaître⁷⁷⁴. Les difficultés économiques rencontrées à la fin des années 1970 dans la plupart des pays européens allaient cependant influencer sur le diagnostic et sur les solutions à adopter pour réformer cette administration. Face aux idées monétaristes, dans un contexte de transformation des Etats-providence, la réforme de la fonction publique est alors devenue la conséquence d'un mouvement plus général de retrait de l'Etat⁷⁷⁵. Il fallait réduire les coûts des administrations publiques, tout en les rendant plus efficaces⁷⁷⁶. Selon certains, la diffusion des principes de l'économie de marché au sein de toute la société allait aussi transformer l'attitude des citoyens

⁷⁷³ Luc ROUBAN. *La fonction publique*. 2^e éd. Paris : La Découverte, 2004, p. 98.

⁷⁷⁴ Christopher HOOD. *The Art of the State*, p. 6.

⁷⁷⁵ Luc ROUBAN. *La fonction publique*, p. 99.

⁷⁷⁶ Des auteurs font la différence entre les termes *efficience* et *efficacité*, alors que d'autres considèrent plutôt que le terme *efficience* est un anglicisme de l'anglais *efficient*, se traduisant plutôt par efficace. Nous considérons qu'il est pertinent de différencier ces termes. Le terme *efficacité* (que l'on peut traduire en anglais par le terme *effective*) réfère alors au « rapport entre les résultats obtenus et les objectifs fixés » alors que le terme *efficience* (que l'on peut traduire en anglais par le terme *efficient*) réfère au « rapport entre les résultats obtenus et les ressources utilisées pour les atteindre ». Ainsi, « dans la gestion axée sur les résultats, on dira plutôt que l'efficience est le rapport entre les biens produits ou les services livrés et les ressources utilisées. Il ne faut pas confondre l'efficience avec l'efficacité, qui est le rapport entre les résultats obtenus et les objectifs fixés. Ainsi, une méthode de travail est efficace si elle permet de réaliser entièrement l'objectif initial et elle est efficiente si un minimum de ressources sont utilisées pour l'atteinte de cet objectif ». (QUEBEC. OFFICE QUEBECOIS DE LA LANGUE FRANÇAISE. *Le grand dictionnaire terminologique de la langue française*. Disponible sur : <http://www.oqlf.gouv.qc.ca/ressources/gdt.html>).

face aux services publics, ces derniers se considérant de plus en plus comme des « clients » et moins comme des utilisateurs « anonymes » des services publics⁷⁷⁷.

Depuis les années 1980, et dans la plupart des pays européens, des réformes des administrations publiques, fréquemment inspirées des modes de gestion utilisés dans les entreprises privées, ont donc été adoptées pour réduire les dépenses et améliorer l'efficacité. Ces réformes ne sont pas nécessairement semblables selon les pays et les administrations concernées. Elles reposent sur des visions, des objectifs, des institutions, des processus et des rythmes de mise en œuvre différents. Elles recourent cependant certaines similitudes ou points communs. L'identification de ces points communs requiert tout d'abord de revenir brièvement sur les principes généraux à l'œuvre dans les administrations que l'on veut moderniser. L'administration publique « classique » peut ainsi, et de façon paradigmatique, être définie selon six points. Le service public est traditionnellement apolitique, il repose sur un système très hiérarchisé qui comprend diverses règles, il est permanent et stable, institutionnalisé, est l'objet de régulations internes et est basé sur un principe d'égalité.

Il est difficile de trouver les points communs aux réformes inspirées du nouveau management public dans la mesure où cette « nouvelle gestion » recoupe un ensemble hétérogène de techniques et d'approches dont l'application à diverses manifestations et conséquences. Les principes de modernisation contiennent par ailleurs diverses contradictions. En tentant de définir certains points communs aux réformes, il faut donc avoir en tête ces diversités intrinsèques au nouveau management. De plus, et même s'il est possible d'identifier des principes et mécanismes généraux communs aux réformes adoptées depuis les années 1980, il ne faut pas oublier que les divers contextes institutionnels dans lesquels on a transformé les administrations ont aussi fait varier en partie les principes des réformes, leur adoption, leur mise en œuvre et leurs résultats. Des traditions administratives différentes, des phénomènes de dépendance au sentier ou des compétences diverses dans la mise en œuvre des réformes compliquent ainsi l'identification et l'analyse de réformes que l'on a pourtant souvent tendance à présenter comme un tout homogène⁷⁷⁸. Il faut aussi spécifier que toutes les récentes réformes des administrations publiques n'ont pas nécessairement fait référence aux principes d'un « nouveau management public » ou été entreprises en lien avec cette « philosophie » globale d'action. Certains pays ont par exemple décentralisé une partie des processus administratifs, notamment pour économiser, mais sans faire référence à quelques principes de nouvelle gestion⁷⁷⁹.

⁷⁷⁷ Il est difficile de faire la preuve d'un changement réel de l'attitude des utilisateurs de services publics qui serait lié à la diffusion des principes de l'économie de marché, mais l'on retrouve tout au moins cette idée dans le discours de plusieurs politiciens de l'époque. Vincent HOMBURG, Christopher POLLITT, Sandra van THIEL, *op. cit.*, p. 4.

⁷⁷⁸ *Ibid.*, pp. 2-3.

⁷⁷⁹ Theo A. J. TOONEN. Administrative Reform: Analytics In PETERS, B. Guy and PIERRE, Jon. *Handbook of Public Administration*. Concise Paperback Edition. London: Sage, 2007, p. 302.

Les objectifs généraux des réformes

C'est donc en ayant ces difficultés en tête qu'il faut penser les objectifs généraux et les techniques des réformes identifiés par divers analystes. De façon très générale, les réformes entreprises consistaient en des changements délibérés des structures et du fonctionnement des organisations du secteur public, et de façon à en améliorer, dans un certain sens, le fonctionnement⁷⁸⁰. Sous ce vaste objectif, toutes les réformes ou modernisations ont tout d'abord visé à limiter les dépenses de l'Etat. Il est ainsi incontestable, comme l'affirment Luc Rouban et Jacques Ziller, que les réformes ont eu pour ambition de freiner les dépenses à la charge de l'Etat. La pression financière a permis de justifier de tous les types de modernisation, et bien que cette contrainte commune n'ait pas toujours été exprimée sur le même registre⁷⁸¹. En d'autres termes, toujours selon Christopher Pollitt et Geert Bouckaert, à la fin des années 1970 :

“The end of the long economic boom and the realization that demographic and technological factors were steadily pushing up expenditures in huge programmes such as pensions and health care led Western governments to seek new ways to streamline public service delivery. Phrases such as ‘cost improvements’, ‘performance indicators’ and ‘running cost efficiency gains’ became common. Everywhere pressures were felt to reduce staff and rationalize the purchase of organizational inputs [...]”⁷⁸².

A côté de cet objectif d'économie, les réformes ont également visé, comme nous le verrons, à améliorer la qualité des services publics, à rendre les activités administratives plus efficaces, et à augmenter les chances que les politiques mises en œuvre soient efficaces.

Derrière la technicité des réformes, des principes similaires

Le second point de convergence est plutôt à trouver dans les principes des techniques utilisées pour réformer. Un premier principe commun aux réformes vise à séparer les fonctions d'exécution des fonctions de conception. L'action publique doit ainsi être neutralisée ou dépolitisée. Cette stratégie repose sur l'idée de la liberté des gestionnaires dans la mise en œuvre de politiques, et dont l'action peut être évaluée *a posteriori*. En d'autres termes, les administrations centrales doivent être principalement des centres d'expertise, de préparation et

⁷⁸⁰ Christopher POLLITT, Geert BOUCKAERT. *Public Management Reform*, p. 8. Pour une analyse plus détaillée des définitions possibles des « Réformes de la gestion publique », se référer entre autres au chapitre 1 (*The nature of public management reform*) de cet ouvrage.

⁷⁸¹ Luc ROUBAN, Jacques ZILLER. De la modernisation de l'administration à la réforme de l'Etat. *Revue française d'administration publique*, juillet-septembre 1995, n° 75, p. 347.

⁷⁸² Christopher POLLITT, Geert BOUCKAERT. Defining Quality In POLLITT, Christopher, BOUCKAERT, Geert ed. *Quality Improvement in European Public Services: Concepts, Cases and Commentary*. London: Sage, 1995, p. 7.

d'évaluation alors que les administrations périphériques peuvent choisir le mode d'intervention le plus approprié. Ces dernières sont aussi libres et encouragées à utiliser des solutions inspirées du privé qui sont censées permettre d'atteindre plus efficacement divers objectifs⁷⁸³. La décentralisation de structures administratives, par exemple avec la création de structures semi autonomes venant remplacer des organisations très centralisées et hiérarchisées, relève en partie de ce point. Les réformes ont visé à fragmenter les administrations de façon à transformer des structures centralisées et unifiées. La création de partenariat entre le secteur public, privé et associatif venant parfois brouiller les frontières entre « acteurs » peut également illustrer ce point, tout comme la contractualisation de certains services publics. Autre exemple, la mise en concurrence de certaines administrations ou la privatisation d'autres programmes. Pour évaluer l'action des fonctionnaires dont les libertés d'action sont plus importantes, on voit aussi se développer des systèmes d'évaluation impliquant la création d'indicateurs de performance ou d'objectifs, parfois chiffrés, à atteindre⁷⁸⁴.

Un second principe des mécanismes utilisés pour réformer tient pour sa part à l'amélioration des services rendus aux usagers, ou à la « qualité » comme la nomment plusieurs acteurs. Il faut davantage de proximité avec l'utilisateur ou « le client » des services publics, et il faut réduire la complexité administrative⁷⁸⁵. A ces fins, on met en place des guichets uniques, on simplifie les procédures, on identifie mieux les responsables et l'on donne parfois aux éventuels bénéficiaires la possibilité de choisir entre plusieurs prestataires de services pour satisfaire au mieux aux demandes. La décentralisation de certaines fonctions pourra aussi être justifiée en référence à la nécessité pour les administrations d'avoir davantage de proximité avec les citoyens. L'utilisation de mécanismes inspirés du privé, pour par exemple contractualiser une partie de rapports des usagers avec l'administration ou des prestataires de services, est également à associer à ce principe. On a par ailleurs justifié de la privatisation de certains services par leur capacité à mieux répondre aux besoins des « clients », et en vertu de l'expérience de ces prestataires ou des règles de la concurrence. L'évaluation grandissante de l'activité des fonctionnaires peut aussi relever de cette logique de « satisfaction-clients »⁷⁸⁶.

Un dernier principe est de changer le statut social des fonctionnaires, et ce en alignant davantage leur statut sur celui des employés du secteur privé⁷⁸⁷. Il peut ainsi être question d'évaluation selon les résultats, de recrutement, de promotion ou de rémunération au mérite, d'une plus grande flexibilité dans les modes de recrutement, mais aussi de licenciement des fonctionnaires, de relations contractualisées et moins hiérarchiques, d'une attention plus grande

⁷⁸³ Luc ROUBAN, Jacques ZILLER, *op. cit.*, pp. 347-349.

⁷⁸⁴ Vincent HOMBURG, Christopher POLLITT, Sandra van THIEL, *op. cit.*, p. 4-5.

⁷⁸⁵ Luc ROUBAN, Jacques ZILLER, *op. cit.*, pp. 347-349.

⁷⁸⁶ Vincent HOMBURG, Christopher POLLITT, Sandra van THIEL, *op. cit.*, pp. 4-5.

⁷⁸⁷ Luc ROUBAN, Jacques ZILLER, *op. cit.*, pp. 347-349.

portée aux compétences de gestionnaires des fonctionnaires ou encore d'une responsabilisation grandissante de ces derniers face au politiques ou face aux citoyens (*accountability*)⁷⁸⁸.

b) Les réformes de la qualité

Une partie de ces évolutions vise ainsi et explicitement à améliorer les « services rendus aux usagers » ou à améliorer la qualité du service public⁷⁸⁹. En ce sens, ces réformes de la qualité allaient répondre en partie aux préoccupations exprimées par les acteurs sociaux quant aux difficultés d'accès aux droits. Elles traduisaient ou présentaient en termes administratifs une large partie des inquiétudes relatives à l'accès exprimées par ces acteurs associatifs, administratifs, politiques, ou du milieu de la recherche. Les évolutions à classer sous ce vocable de la qualité ne font cependant pas toujours consensus. On retrouve ainsi dans la littérature une conception circonscrite et élargie du concept de qualité. Une vision élargie, telle que nous avons choisi de l'adopter dans cette recherche, recoupe des idées comme l'accessibilité, la simplicité, la rapidité, la transparence, la médiation, la participation ou la responsabilité en vue d'offrir aux usagers un service de meilleure qualité. Comme l'explique Lucie Cluzel-Métayer dans un ouvrage sur la qualité dans les services publics, ces exigences nouvelles et parfois confuses tourneraient au final autour de deux aspects essentiels. Il s'agit d'une part d'améliorer *l'accessibilité* du service, perçue comme une norme minimale pour un service de qualité. Il est question d'un accès *matériel* ou *physique* consistant à donner à chacun la possibilité d'accéder aux services publics quel que soit son lieu d'habitation ou sa situation sociale. Il faut aussi renforcer la *lisibilité* de l'action administrative, ou permettre à tous de « comprendre » la prestation pour faciliter l'accès, et ce à travers l'information et la transparence, mais aussi la simplification des démarches et des formalités⁷⁹⁰.

Il faut d'autre part *améliorer la prestation* en tant que telle. On remarque ici, et à l'instar de Lucie Cluzel-Métayer, que divers auteurs ont tendance à réduire la qualité à cette exigence⁷⁹¹. Il faut en d'autres termes être plus *réceptif* aux demandes des usagers, ce qui veut dire qu'il faut être davantage à leur écoute, prendre en considération leurs exigences ou réparer les erreurs commises. Pour améliorer la prestation, il faut finalement faire preuve d'une plus grande *rapidité*

⁷⁸⁸ Vincent HOMBURG, Christopher POLLITT, Sandra van THIEL, *op. cit.*, pp. 4-5.

⁷⁸⁹ On remarque que l'utilisation du terme qualité se différencie par moment de la définition que l'on peut donner de ce concept dans le cadre de l'entreprise privée. La simplicité et l'accessibilité ne constituent ainsi pas toujours des priorités des entreprises privées. En ce sens, l'émergence de la qualité administrative peut traduire une volonté de resserrer les liens entre les services publics et leurs usagers, de les traiter en citoyens en non plus seulement en consommateurs ou en clients. Lucie CLUZEL-METAYER. *Le service public et l'exigence de qualité*. Paris : Dalloz, 2006, p. 204.

⁷⁹⁰ Jacques CHEVALLIER. Préface In CLUZEL-METAYER, Lucie. *Le service public et l'exigence de qualité*. Paris : Dalloz, 2006, p. XV.

⁷⁹¹ Lucie CLUZEL-METAYER, *op. cit.*, p. 205.

dans le traitement des demandes et la prise de décision. La référence à la qualité, ainsi comprise au sens large, permet d'intégrer dans une logique d'ensemble des mesures à première vue de nature très différente⁷⁹². En ce qui concerne les revendications relatives à un meilleur accès aux prestations ciblées identifiées, nous considérons que l'amélioration de la prestation participe, à côté de l'accessibilité en tant que telle, à favoriser un recours aux aides plus rapide, moins stigmatisant et plus adapté aux situations des individus.

Améliorer l'accessibilité du service par un renforcement de l'accès « matériel » et de la lisibilité de l'action administrative

En adoptant une définition élargie de la qualité, il s'agit tout d'abord de mieux identifier ces réformes de la qualité. *L'accessibilité* peut ainsi désigner une accessibilité *géographique* ou une accessibilité *sociale*. En ce qui concerne l'accessibilité *géographique*, il s'agit surtout de répondre à des critiques relatives à l'éloignement des services publics. Dans des régions particulièrement isolées, pour des raisons géographiques ou climatiques, les services et les guichets peuvent être rares, et/ou les moyens de transport peu adaptés pour une population souvent pauvre. Le coût des services de transport en commun, s'ils existent, peut alors être trop élevé ou le trajet trop long. Dans certains cas, si l'on pense notamment aux personnes âgées ayant des difficultés de mobilité, la visite de travailleurs sociaux à domicile peut manquer. On observe aussi que dans certaines régions ou quartiers sensibles, l'Etat intervient peu, et en lien avec une certaine hostilité de la population à l'égard des services publics⁷⁹³. On remarque par ailleurs que plusieurs associations caritatives qui travaillent en partenariat étroit avec les services publics contribuent à informer les publics à propos des bénéfices et services, et que le fait qu'elles ne soient pas présentes sur certains territoires peut nuire au recours. Des publics méfiants vis-à-vis de l'administration iront par exemple chercher des informations et des conseils plus facilement dans ces associations qu'auprès des bureaux « officiels » de l'Etat.

Pour résoudre ces difficultés d'accès, il peut être question de créer des regroupements de services en un seul lieu en zones rurales ou en zones urbaines plus sensibles. Dans ces points de services, parfois aussi nommés « maisons » ou « plates-formes » de services, « guichets uniques », ou en anglais '*one-stop shop*', des agents sont conduits à avoir une fonction polyvalente et à répondre aux questions des publics sans avoir à les renvoyer vers d'autres guichets, mais il est aussi possible de regrouper en un seul lieu diverses permanences spécialisées. La possibilité de rencontrer des travailleurs sociaux à domicile si nécessaire importe aussi. Des réformes ont accordé de l'importance à l'accessibilité en transports publics des lieux

⁷⁹² Jacques CHEVALLIER, *op. cit.*, p. XV.

⁷⁹³ Anne CORDEN. *Changing Perspectives on Benefit Take-Up*, pp. 14-15.

d'accueil et également au coût de ces transports, notamment par l'instauration de tarifs spéciaux pour les populations à faibles revenus.

Il peut par ailleurs être question d'une accessibilité davantage *sociale*. Les réformes adoptées en ce sens visaient plutôt à répondre à des problèmes d'accès relatifs aux conditions d'accueil dans les services, à la situation « sociale » des demandeurs, mais aussi au sentiment de stigmatisation qui peut être lié à certaines caractéristiques de la distribution des services.

A propos de la stigmatisation, précisons tout d'abord ce que signifie ce terme en référant à la définition du « stigmaté » proposée par le sociologue Erving Goffman :

« Mais, dans tous les cas de stigmaté, y compris ceux auxquels pensaient les Grecs, on retrouve les mêmes traits sociologiques : un individu qui aurait pu aisément se faire admettre dans le cercle des rapports sociaux ordinaires possède une caractéristique telle qu'elle peut s'imposer à l'attention de ceux d'entre nous qui le rencontrent, et nous détourner de lui, détruisant ainsi les droits qu'il a vis-à-vis de nous du fait de ses autres attributs. Il possède un stigmaté, une différence fâcheuse d'avec ce à quoi nous nous attendions. Quant à nous, ceux qui ne divergent pas négativement de ces attentes particulières, je nous appellerai normaux »⁷⁹⁴.

Le stigmaté peut être physique, lié à la réputation, à des actes passés ou à des caractéristiques diverses. Erving Goffman identifie par exemple comme stigmatisés les anciens prisonniers, les anciens malades psychiatriques, les homosexuels, les époux trompés, les « originaux », etc. De même, les bénéficiaires de prestations ciblées risquent de souffrir de stigmatisation, et ce pour des raisons historiques et culturelles. Dans la plupart des pays, les bénéficiaires de prestations sous condition de ressources sont ainsi associés, dans l'imaginaire collectif, à des profiteurs ou à des paresseux.

Peter F. Taylor-Gooby rappelle que le *sentiment de stigma* et la *stigmatisation* ne sont pas nécessairement équivalents. Le sentiment de stigmatisation est un sentiment subjectif d'humiliation qui apparaît dans certains contextes sociaux, alors que la stigmatisation désigne un processus objectif qui fait qu'un individu est traité comme étant inférieur par les autres dans un contexte social. Cet auteur fait aussi remarquer que les individus qui ont le sentiment d'être stigmatisés peuvent avoir des difficultés à évoquer ce sentiment, puisque le fait de reconnaître être stigmaté est en lui-même stigmatisant⁷⁹⁵. En ce qui concerne les difficultés dénoncées d'accès aux prestations ciblées, on réfère souvent à une acceptation large du terme, touchant aux discriminations perçues ou réelles. Le terme désigne par exemple un sentiment persistant de honte à percevoir certaines prestations d'assistance et, inversement, une forme de fierté à ne pas

⁷⁹⁴ Erving GOFFMAN. *Stigmaté*, p. 15.

⁷⁹⁵ Peter TAYLOR-GOUBY, *op. cit.*, pp. 36-37.

recourir à l'aide publique, ou encore de la méfiance ou du refus des services et des contrôles fiscaux⁷⁹⁶.

Divers facteurs liés à l'accessibilité « sociale » des services peuvent être associés à cette stigmatisation réelle ou perçue. La capacité des agents à traiter les bénéficiaires potentiels avec dignité et respect importe ainsi. Certains fonctionnaires pourront avoir des attitudes négatives face à certaines catégories de la population, stigmatisant certains groupes. On pense par exemple à l'anxiété et à la méfiance rencontrées par certaines personnes lorsqu'elles doivent traiter avec des usagers souffrant de problèmes psychiatriques. Ces citoyens faisant souvent face à des problèmes de précarité, il est important de bien former les agents administratifs à ce type de population. Ils pourront également avoir des difficultés à comprendre la situation de certains groupes d'une culture étrangère. On a aussi démontré que certains citoyens en difficulté font valoir leurs droits seulement s'ils ont accès à un support individualisé, à l'aide d'un travailleur social compétent⁷⁹⁷.

A côté de cette stigmatisation, l'organisation spatiale des services peut aussi nuire à l'accessibilité « sociale » des services. La séparation, pour des raisons de sécurité, du personnel administratif et des citoyens par des vitres et alarmes, ou l'atmosphère institutionnelle, sont des éléments qui peuvent troubler certaines personnes. Les difficultés d'accès aux services ou aux guichets pour les personnes qui souffrent de handicap, de maladies ou pour une population plus âgée existent aussi. L'absence de lieux où les personnes peuvent parler « en privé » est un autre facteur qui a été désigné comme une source potentielle de rejet de l'offre de services. Les temps d'attente excessifs et les heures d'ouverture des services peuvent également poser problème à certaines populations⁷⁹⁸.

Divers facteurs culturels, désignés comme susceptibles de provoquer des problèmes d'accès, peuvent aussi être associés à des difficultés d'accessibilité « sociale », et même s'il n'est pas aisé de trouver des solutions à ces problèmes. Pour certaines cultures, le fait de faire garder son enfant par un service extérieur à la famille peut ne pas être admis et être source de non accès aux services. L'exemple des « gens du voyage » qui, pour certaines raisons, peuvent se méfier de l'Etat et ne pas avoir recours à ces services, est aussi pertinent. Le pouvoir que possèdent certains fonctionnaires, comme celui de retirer la garde d'un enfant à un parent, peut également être source d'intimidation ou de rejet des services offerts⁷⁹⁹. On peut penser aux visites médicales scolaires auxquelles certains parents éviteront d'envoyer leurs enfants, de peur que ne leur soient par exemple reprochés des problèmes de malnutrition liés à leurs difficultés monétaires. Certaines

⁷⁹⁶ Antoine MATH. *Le non-recours en France*, p. 25.

⁷⁹⁷ Marie-Odile SIMON, Michel LEGROS, *op. cit.*, p. 56.

⁷⁹⁸ Anne CORDEN. *Changing Perspectives on Benefit Take-Up*, p. 46.

⁷⁹⁹ Mary DALY (with the assistance of the Editorial Group for the Report on Access to Social Rights (CS-ASR)), *op. cit.*, p. 50.

personnes peuvent aussi avoir des craintes lorsqu'une « tierce » partie intervient dans une demande d'aide sociale. Le fait de devoir demander des documents à son propriétaire, à un employeur ou encore au bureau de l'immigration peut provoquer des peurs (perte du logement, honte, etc.) qui, bien qu'elles ne soient pas nécessairement fondées, peuvent créer des problèmes d'accès⁸⁰⁰.

En ce qui concerne les réformes qui pourraient être adoptées pour palier à ces difficultés, on remarque tout d'abord que les regroupements de service en zone urbaine sensible participent à améliorer l'accessibilité sociale en facilitant l'accès pour des populations « pauvres » ou « à risque ». On pense aussi aux aménagements faits pour accueillir les personnes handicapées ou âgées dans les services publics ou aux *téléprocédures* développées pour leurs éviter de se déplacer⁸⁰¹. Ces aménagements peuvent aussi faciliter l'accès à toute la population. Des administrations ont aussi tenté d'éviter les files d'attente. S'il est parfois impossible de le faire, il peut au moins être bénéfique de bien les organiser, notamment par la distribution de numéros. Pour toute la population, mais spécifiquement pour les populations pauvres ou en difficulté, améliorer la fonction d'accueil, avoir des services dont les horaires d'ouverture sont élargis, améliorer le confort des locaux où elles sont reçues, favoriser la confidentialité des échanges, avoir des permanences dans divers lieux stratégiques, sont aussi des évolutions susceptibles de faciliter l'accès aux aides, et ce pour des raisons pratiques, mais également pour limiter le sentiment de stigmatisation⁸⁰².

Pour ce qui est de la *lisibilité* de l'action administrative, il est plutôt question d'un rapprochement intellectuel entre l'administration et les usagers. Pour ce faire, l'administration doit être plus *simple* et plus *transparente*. Ainsi, on accuse souvent les services publics d'être opaques, complexes et incompréhensibles, alors qu'ils devraient être accessibles à tous. Les acteurs professionnels et administratifs ont aussi dénoncé le fait que certains individus peuvent être confrontés à des difficultés administratives pratiquement insurmontables ou ne pas avoir certaines *compétences individuelles* nécessaires à l'obtention des prestations (des situations étant proches de la discrimination). Des groupes ont par exemple été identifiés comme étant particulièrement vulnérables à ces phénomènes, comme l'explique Peter Taylor-Gooby :

⁸⁰⁰ Anne CORDEN. *Changing Perspectives on Benefit Take-Up*, p. 52.

⁸⁰¹ On remarque cependant que l'usage de ces *téléprocédures* peut être problématique pour certaines populations, dont les personnes âgées ou les personnes moins éduquées. Voir entre autres à ce sujet : Laëtitia ROUX-MORIN. Administration électronique et qualité du service public : L'exemple des caisses d'allocations familiales. *Recherches et prévisions*, décembre 2006, n° 86, pp. 33-41.

⁸⁰² Anne CORDEN. *Changing Perspectives on Benefit Take-Up*, p. 52.

“Early school leaving, literacy and educational problems, low self-esteem, and the absence of skills such as time management, the ability to work with others and to take direction or make decisions combine to place many services and benefits beyond the reach of those who need them most”⁸⁰³.

Certains ont aussi remarqué que pour des personnes souffrant de troubles de la vision ou de troubles auditifs, pour des personnes analphabètes ou ayant des difficultés de compréhension de la langue écrite ou orale, la honte, mais aussi l’absence ou le manque de services adaptés peuvent nuire à l’accès aux aides. Pour certains individus, souvent très désocialisés comme les sans domicile fixe, le fait de devoir fournir une preuve de domiciliation, de fournir des pièces justificatives ou le simple fait de devoir se présenter à un bureau d’aide sociale peuvent être des obstacles importants au recours.

Pour les usagers en général, on a par ailleurs désigné comme causes des difficultés d’accès la mauvaise connaissance des prestations et services, des procédures et des lieux où s’adresser pour obtenir une prestation ou une assimilation défailante des étapes et des règles qui doivent être suivies. Ces problèmes ont souvent pour cause une mauvaise distribution ou conception de l’information à propos des prestations. Ils sont par ailleurs désignés comme les plus susceptibles de nuire à l’accès⁸⁰⁴.

La fragmentation de l’information entre les différents niveaux de l’administration peut par exemple poser problème. Chaque section de l’appareil administratif tend à fournir de l’information seulement à propos des prestations et services dont elle a la charge, et non pas à propos des autres services auxquels un individu peut avoir droit. La responsabilité quant à la production de l’information peut aussi être mal définie. L’information donnée peut être inappropriée ou de mauvaise qualité. Les informations peuvent par exemple être trop vagues, et faire qu’un individu ait de la difficulté à percevoir son éligibilité. Des informations peu ou mal distribuées peuvent nuire au recours. Une mauvaise mise à jour des informations fournies cause aussi problème.

Le support de distribution de l’information choisi peut par ailleurs être inadéquat. On a par exemple critiqué la sous-utilisation importante de modes « alternatifs » de diffusion de l’information. L’information écrite domine, comparativement aux sources orales telles que la télévision, les lignes téléphoniques sans frais ou la radio. Des moyens de diffusion comme Internet ou la téléphonie mobile sont aussi rarement utilisés pour donner des renseignements sur

⁸⁰³ Peter TAYLOR-GOOPY, *op. cit.*, p. 52.

⁸⁰⁴ Antoine MATH. Le non-recours en France, p. 23.

les prestations et services disponibles⁸⁰⁵. On remarque toutefois que toutes les populations ne sont pas familières ou n'ont pas accès à ces types de support.

La généralisation actuelle de services téléphoniques interactifs d'information, où il est parfois impossible de poser directement des questions à un responsable, est une difficulté d'accès aux prestations pour certaines personnes, notamment pour les personnes âgées peu familières avec ce type de technologie. On dénote les temps d'attente importants, les difficultés à obtenir la communication, le fait d'être transféré d'un service à l'autre ou les périodes limitées de la journée où il est possible d'obtenir des informations. Le coût de certaines communications téléphoniques étant par ailleurs élevé, on s'est interrogé sur leur adaptation aux ressources des populations visées.

En réponse à ces difficultés, la bonne diffusion de l'information sur les prestations et services est importante pour que les usagers identifient leurs droits. Il peut s'agir de la création de diverses structures chargées de diffuser les informations, mais aussi d'horaires élargis d'ouverture des services qui dispensent de l'information, ou de l'amélioration des fonctions d'accueil des services. On pense également à diverses actions de traduction des informations pour les populations d'origine étrangère ou à des aides spécifiques pour les populations maîtrisant mal la lecture. Des campagnes d'information à propos des bénéficiaires plus efficaces peuvent aussi être mises en œuvre pour améliorer le recours. Des administrations ont ainsi augmenté la taille des caractères, utilisé un langage très simple, été le plus concise possible dans l'information à délivrer, mis régulièrement l'information à jour, traduit certaines publicités ou inclus des illustrations. Les réformes peuvent également adapter et diversifier les supports d'information. On utilise l'information écrite (guide, dépliant, prospectus, presse), l'informatique (Internet), les services téléphoniques (en veillant à leur bon fonctionnement et à la possibilité d'un accès personnalisé), et les publicités télévisées, radiophoniques, l'affichage dans les transports en commun, etc. Des campagnes d'information insistant sur les critères d'éligibilité à la prestation ont aussi été utilisées (par exemple : Vous avez moins de 25 ans et avez des revenus inférieurs à x ? Vous pouvez peut-être bénéficier de...). En évitant les informations trop vagues, on évite aussi que des individus non-éligibles ne fassent la demande. Des administrations ont distribué des informations dans les lieux susceptibles d'être fréquentés par les publics visés. De même, des courriers « ciblés » peuvent être envoyés à des populations dont on sait qu'elles sont potentiellement éligibles à certains bénéficiaires. On peut par exemple envoyer des lettres aux personnes qui approchent de l'âge de la retraite pour les informer de leurs droits. La présence d'associations caritatives, travaillant en lien étroit avec les administrations concernées notamment sous une forme contractuelle, et œuvrant auprès de populations pauvres, est une évolution qui

⁸⁰⁵ Mary DALY (with the assistance of the Editorial Group for the Report on Access to Social Rights (CS-ASR)), *op. cit.*, p. 48.

peut faciliter le recours. Ces associations permettent d'orienter certains individus qui viennent les consulter vers des prestations et des services publics. Elles ont un rôle de premier plan pour informer et/ou aider dans leurs démarches certaines populations au départ souvent éloignées des services publics. Des publics peuvent par exemple être méfiants vis-à-vis de l'administration, on pense entre autres aux individus « sans papiers », mais avoir tout de même droit à certains bénéfices, et ces associations peuvent présenter un contact moins menaçant.

En complément de cette diffusion des informations, les politiques de *simplification* du droit et du langage administratif sont capitales, spécialement pour l'accès des populations défavorisées aux aides. Le lien entre les problèmes d'accès et la complexité et la longueur des formulaires à remplir pour pouvoir bénéficier de prestations a ainsi été identifié comme un problème d'accès. Un individu aura des difficultés à remplir le document ou considèrera par exemple que l'effort demandé ne « vaut » pas le bénéfice. Les difficultés rencontrées pour simplement se procurer un formulaire, disponible seulement à quelques endroits, ne facilitent pas les choses. La non disponibilité de certains documents en langues étrangères peut encourager le non-recours, tout comme l'absence de préposés pour aider les personnes rencontrant des difficultés d'écriture ou de lecture à compléter les documents dans les lieux d'accueil. La nécessité de remplir des formulaires pour « réactiver » une aide doit d'autre part être limitée au maximum⁸⁰⁶. De même, un bénéfice pour lequel l'accès doit sans cesse être réactivé par de nouvelles pièces justificatives risque de provoquer des difficultés d'accès. Il peut d'autre part s'avérer difficile pour un individu de savoir s'il est éligible à une aide lorsque le vocabulaire utilisé par l'administration est trop complexe, ou lorsque le langage utilisé dans les formulaires est trop soutenu.

La volonté de simplifier pour faire face à ces problèmes d'accès allait passer par quatre méthodes principales, soit la simplification par le regroupement des démarches, mais aussi par leur suppression, la simplification des formulaires administratifs, et la dématérialisation de certaines procédures. Le regroupement passera par exemple par le fait de ne devoir contacter qu'un seul interlocuteur pour avoir accès à plusieurs prestations et services. Il s'agit ainsi pour l'administration de transmettre les informations entre les institutions pour simplifier les démarches que l'utilisateur doit accomplir. Simplifier les formulaires implique par ailleurs d'en supprimer certains, mais aussi de revoir leur conception, leur ergonomie et de les rendre plus compréhensibles pour tous les citoyens. Des administrations ont aussi limité le nombre de pièces justificatives et veillé à ce que les formulaires soient, dans la mesure du possible, simples à se procurer pour les publics visés. Des institutions ont aussi fait attention à ne pas demander à un individu une information dont une autre partie de l'administration disposait déjà. Par

⁸⁰⁶ Anne CORDEN. *Changing Perspectives on Benefit Take-Up*, p. 50.

dématérialisation des procédures, on pense entre autres à la possibilité de remplir des formulaires administratifs en ligne. Diverses initiatives pour simplifier le langage administratif existent aussi.

Outre la meilleure diffusion d'information sur les aides et la simplification de cette information et des démarches, des réformes ont aussi visé à davantage de *transparence*. A ce propos, le fait de ne pas envoyer aux demandeurs des avis de réception des demandes de prestations, et si possible des informations sur les délais probables de traitement, peut provoquer de l'inquiétude chez certaines personnes, les amener à trouver des solutions alternatives, à ne pas conseiller à d'autres de faire une demande ou faire qu'elles n'auront pas tendance à se signaler à l'administration si leur situation change, si le temps de traitement du dossier est anormalement long, si un courrier est perdu, etc. Par ailleurs, lorsqu'une demande d'aide est rejetée par l'administration, le fait de ne pas notifier les raisons du rejet au demandeur peut causer un non-recours futur. Certaines personnes peuvent en effet mal vivre un refus et ne plus « oser » faire d'autres demandes, même si elles deviennent plus tard éligibles⁸⁰⁷. Les problèmes d'accès sont aussi la conséquence de procédures de contestation des décisions administratives insuffisantes, inexistantes, déficientes, complexes ou trop confidentielles. Les publics victimes d'erreurs administratives risquent alors de perdre la possibilité de bénéficier d'une prestation ou service.

Améliorer la prestation par une plus grande réceptivité et un traitement accéléré des demandes

Il ne s'agit cependant pas que d'améliorer l'accès à la prestation, mais aussi *d'améliorer la prestation* en elle-même par la *réceptivité* et la *rapidité*. Comme mentionné, on définit parfois les réformes de la qualité en fonction de ces seuls critères, considérant que l'accessibilité ne fait pas partie d'une démarche de qualité. Selon les termes utilisés par Lucie Cluzel-Metayer :

« la *réceptivité* suppose d'abord que le service soit à l'écoute des attentes des usagers en amont de la prestation ; elle se concrétise ensuite par la prise en considération des exigences recueillies, impliquant une adaptation de la prestation ; elle s'illustre enfin par la réception et le traitement des plaintes, lorsque malgré tous les efforts fournis, la prestation n'a pas été à la hauteur des attentes des usagers ; il s'agit de réparer les erreurs, de corriger les dysfonctionnements du service sans recourir au juge, en réglant le litige à l'amiable avec l'utilisateur »⁸⁰⁸.

Il s'agit donc d'être à l'écoute des besoins et des avis des usagers pour améliorer la qualité des services. Il s'agit aussi d'écouter l'avis des fonctionnaires et des experts. Dans tous les cas, l'administration reste en charge des aides et peut ou non prendre en considération ces avis, mais elle est tout de même moins repliée sur elle-même et plus attentive aux usagers et aux agents.

⁸⁰⁷ Marie-Odile SIMON. Michel LEGROS, *op. cit.*, p. 54.

⁸⁰⁸ Lucie CLUZEL-METAYER, *op. cit.*, p. 295.

Cette *réceptivité* passe tout d'abord par la *participation* des usagers, des agents de la fonction publique ou des experts à l'amélioration de la qualité. Il peut s'agir pour l'administration de consulter ces derniers, d'avoir leur avis sur les services rendus grâce à la création de comités consultatifs regroupant divers acteurs, de comité d'usagers ou de comités de représentants d'usagers. Il peut aussi s'agir d'organiser des enquêtes d'opinions, des référendums consultatifs ou encore des sondages. La concertation permet aussi d'améliorer la réceptivité, et la qualité, en allant au-delà d'une simple consultation. Il faut élaborer en commun une décision en organisant un échange d'opinions. Les acteurs discutent alors de la conception même de la stratégie puis de sa mise en œuvre. Des administrations ont finalement développé des formes de cogestion, toujours dans le but d'améliorer la qualité des services rendus. Les usagers sont alors introduits au sein même des organisations de gestion, participant activement aux décisions touchant à l'organisation et au fonctionnement, et ayant même une voix délibérative.

L'amélioration de la *réceptivité* se traduit également par un *rapprochement* des centres de décisions des citoyens en décentralisant ou en déconcentrant, toujours lorsque ces actions visent à améliorer la qualité, mais aussi en rapprochant physiquement les services de l'Etat des citoyens, notamment par la création de points locaux de services, ou en adaptant mieux les prestations aux attentes des usagers. Il peut finalement être question, pour améliorer la qualité, de prévenir ou de mieux gérer les contentieux entre l'administration et ses usagers. Il s'agit par exemple de créer des modes de règlement à l'amiable des litiges administratifs, de mieux traiter les réclamations ou encore de développer le rôle des médiateurs.

Autre critère pour améliorer la prestation : la *rapidité*. On a par exemple et souvent accusé la complexité de l'organisation bureaucratique, tout comme un certain formalisme censé garantir la sécurité juridique, de ralentir le processus décisionnel. L'idée d'améliorer la rapidité a gagné en importance depuis les années 1980, bien qu'elle soit restée plutôt secondaire dans les réformes adoptées. L'action administrative repose en effet et en partie sur la régularité des comportements, ce qui interdit à l'administration de trop accélérer ses actions. Néanmoins, diverses réformes ont promu l'accélération de l'action administrative. Il a ainsi été question de réduire directement le temps de réaction de l'administration ou de rapprocher la prise de décision du citoyen pour raccourcir indirectement les délais administratifs. En ce qui concerne la réduction du temps de réaction, des dispositions ont parfois été prises pour répondre plus rapidement à l'administré, mais également pour adopter des textes d'application des lois et règlements dans de meilleurs délais. On pense entre autres à l'obligation de réponse, de traitement ou de paiement dans des délais raisonnables. Pour ce qui est du rapprochement entre l'administration et les citoyens, les

mouvements de déconcentration et de décentralisation ont souvent promu et permis de raccourcir les circuits décisionnels, accélérant le temps administratif⁸⁰⁹.

En ce qui concerne l'accès aux prestations ciblées, il faut préciser que dans le secteur des politiques de lutte contre la pauvreté, et alors qu'il convenait au nom d'objectifs économiques de cibler davantage les aides vers les populations démunies, les transformations ont surtout visé à améliorer l'accessibilité. Les réformes peuvent certainement et également viser à améliorer la prestation en tant que telle, par une rapidité accrue du traitement des demandes ou par un meilleur règlement des contentieux, mais elles passeront moins par la prise en compte d'éventuelles attentes des usagers concernant par exemple la période ou le montant des allocations versées.

Il est toutefois possible d'énumérer certaines critiques relatives à la conception des prestations qui peuvent nuire à l'accès, même si les réformes de la qualité n'ont que peu de solutions à proposer pour résoudre ces problèmes. En acceptant l'existence de prestations ciblées, on peut remarquer que des critères trop nombreux d'éligibilité à une prestation, construite pour atteindre avec le plus de précision la population ciblée, ont par exemple tendance à faire diminuer le recours. Le bénéficiaire potentiel a plus de difficulté à percevoir son éligibilité et les erreurs administratives ont tendance à augmenter. Les prestations pour lesquelles les critères d'éligibilité sont trop vagues produiront le même effet. Dans ces situations, l'administration risque d'octroyer le bénéfice de façon discrétionnaire, pénalisant certains individus⁸¹⁰. Des individus non-éligibles auront par ailleurs tendance à demander la prestation, augmentant les coûts pour l'administration et encombrant le processus⁸¹¹.

Les prestations qui viennent compléter d'autres sources de revenus et qui représentent pour la plupart des sommes peu importantes sont aussi associées à de faibles taux de recours. Il semble que plus les bénéfices proposés représentent de faibles montants, plus le non-recours est élevé, dans une forme de choix « rationnel » de l'individu pour qui les coûts en temps pour se renseigner, remplir la demande et effectuer les démarches ne valent pas le montant de la prestation. De la même façon, la durée du versement d'un bénéfice est fortement liée au recours. Une prestation dont on ne peut bénéficier que pour une courte période a de fortes chances d'avoir un faible taux d'accès, et ce notamment parce que des délais peuvent exister entre le moment où un individu est éligible et le moment où il fait la demande (si le bénéfice est versé par exemple six mois suivant la perte d'un emploi) ou parce que le calcul coût-bénéfice n'est pas intéressant (Vaut-il par exemple vraiment la peine de faire des démarches complexes pour bénéficier d'une prestation seulement pendant quelques mois ?)⁸¹².

⁸⁰⁹ *Ibid.*, p. 392.

⁸¹⁰ Antoine MATH. Le non-recours en France, p. 25.

⁸¹¹ Anne CORDEN. *Changing Perspectives on Benefit Take-Up*, pp. 14-15.

⁸¹² Wim van OORSCHOT. Les causes du non-recours, p. 35.

Les bénéfices dont l'octroi est en relation avec l'attribution d'autres bénéfices, à moins que cette dernière ne soit automatique, font aussi obstacle à l'accès. Le non-recours à un bénéfice, pour quelques raisons que se soit, entraîne le non-recours à un autre lorsqu'il est par exemple nécessaire de bénéficier d'une prestation pour avoir accès à une autre. Les règles risquent aussi d'être mal comprises et de provoquer des craintes si le recours à un bénéfice invalide l'éligibilité à un autre⁸¹³.

Les prestations qui ont pour cible des groupes bien définis dans la société, groupes par rapport auxquels existent des préjugés, ont par ailleurs tendance à faire augmenter le sentiment de stigmatisation et à par conséquent nuire à l'accès. Une personne ne veut par exemple pas nécessairement recevoir une prestation qui la fait entrer explicitement dans la catégorie des « handicapés » si elle a une vision plutôt positive de sa situation. On peut aussi penser à une prestation destinée aux « chômeurs de longue durée », catégorie à laquelle il peut être douloureux de s'associer, ou encore aux « femmes célibataires avec enfants ». Ce problème est évidemment lié au ciblage accru des prestations, mais aussi à la nomination parfois stigmatisante des prestations. Une allocation pour les parents « isolés » ou « seuls » peut par exemple sembler peu appropriée pour certaines personnes qui malgré le fait qu'elles élèvent seules un enfant avec de faibles ressources monétaires ont de forts liens sociaux.

Les bénéfices qui ne concordent pas avec certaines normes ou caractéristiques culturelles risquent aussi de poser problème. On peut penser à l'attribution des aides au logement ou à d'autres prestations qui sont calculées par rapport aux revenus des conjoints, la notion de couple s'étant transformée dans notre société ces dernières années. Un individu peut ne pas savoir s'il doit inclure les revenus de son conjoint (e) dans sa déclaration, si la relation est par exemple récente et s'il n'est pas certain qu'elle durera. Il peut aussi être difficile pour une personne bénéficiant d'une aide pour parents isolés de déclarer vivre avec quelqu'un pour les mêmes raisons, le conjoint ne participant pas nécessairement aux frais et la personne craignant de perdre la prestation et de devoir refaire une demande d'aide dans l'éventualité d'une rupture.

Diverses réformes de la qualité peuvent théoriquement améliorer certains de ces aspects. L'administration sociale peut être davantage réceptive aux demandes des usagers en ce qui concerne par exemple l'accueil, mais les réformes de la qualité ne viseront pas à réformer la prestation. Il n'est par exemple pas question avec ces réformes de transformer les bénéfices en tant que tels, par exemple en augmentant le niveau des aides, de changer le nom d'une aide ou les critères d'accès. Pour faciliter l'accès, l'administration peut cependant veiller à informer efficacement les allocataires d'une aide des démarches pour renouveler leurs droits à la prestation. Lorsque le recours à une aide est lié au recours à une autre, les réformes peuvent

⁸¹³ Wim van OORSCHOT. *Realizing Rights*, p. 49.

faciliter l'accès en s'assurant par exemple de l'accessibilité à la première, et en veillant à bien informer les usagers au sujet de leurs droits. Le recours est aussi encouragé si l'on informe bien les demandeurs potentiels de la valeur ajoutée de certaines aides, comme le fait de profiter de diverses réductions sur le coût des loisirs lorsque l'on est bénéficiaire d'un revenu minimum.

Les améliorations possibles concernent ainsi et surtout « l'esthétique » de la prestation ou du service, et elles ne débouchent que rarement sur une remise en question des caractéristiques intrinsèques de l'aide. Comme l'explique par exemple Philippe Warin en traitant des réformes administratives entreprises en France pour faciliter l'accès aux prestations ciblées :

« En touchant aux conditions de l'accueil par une amélioration de la communication avec les usagers, on évite d'intervenir sur les procédures et les règles d'accès aux droits relevant des politiques sectorielles, qui peuvent ainsi continuer à faire l'objet de choix restrictifs »⁸¹⁴.

2. Une tension inhérente aux réformes de la qualité : faire du social sous un référentiel monétariste

Face à ces critiques, la question de l'accès aux droits a gagné en importance. Très rapidement, les dirigeants ont perçu la nécessité de réformer une partie de ces administrations pour faciliter l'accès et être mieux préparés à accueillir ces publics spécifiques. Les réformes de la qualité adoptées n'ont cependant pas vu le jour que parce qu'elles permettaient de faciliter l'accès aux aides, mais également parce qu'elles contribuaient à rationaliser les processus administratifs et à mieux contrôler les dépenses. Dans un contexte plus large de réforme des administrations, à un moment où l'on voulait réduire les dépenses tout en étant effectif, les réformes de la qualité allaient donc être comprises comme une façon de faire face à ce « double » défi. Ainsi, selon une définition donnée par John Øvretveit, un service public de qualité visera à rencontrer “the wants and needs of those who need the services most, without waste and within regulations, available resources and the control of the service”⁸¹⁵. Le même auteur insiste ainsi sur les différents aspects que prend en compte cette définition. Elle inclut la « qualité client », soit le fait de répondre aux demandes ou aux désirs des clients, la « qualité professionnelle » ou le fait de rencontrer les besoins de cette clientèle, et finalement la « qualité de la gestion », caractérisée par le fait de rencontrer ces objectifs au plus bas coût possible, sans gaspiller et en respectant les directives données par la hiérarchie⁸¹⁶. En d'autres termes, et en traitant des enjeux financiers liés

⁸¹⁴ Philippe WARIN. *L'accès aux droits sociaux*, p. 29.

⁸¹⁵ John ØVRETVEIT. *Health Service Quality*. Oxford: Blackwell Scientific Press, 1992. Citation et ouvrage cités dans : John ØVRETVEIT. Public Service Quality Improvement In FERLIE, Ewan, LYNN Jr. Laurence E., POLLITT, Christopher ed. *The Oxford Handbook of Public Management*. Oxford: Oxford University Press, 2005, p. 543.

⁸¹⁶ John ØVRETVEIT. *Public Service Quality Improvement*, p. 543.

à une démarche qualité, Yves Cannac spécifiait dans un rapport français sur la qualité des services publics :

« Cette approche [la démarche qualité], potentiellement, est autant productrice de satisfaction accrue pour les destinataires d'un service que d'économies indolores tenant à la suppression des coûts de non qualité, lesquels, dans de nombreux cas connus, sont très importants. [...] Toutes les expériences accumulées dans ce domaine attestent que la démarche de qualité est aussi, inséparablement, une démarche d'efficience, à telle enseigne que les deux objectifs ne peuvent pas être séparés. [...] Cela ne veut pas dire, bien sûr, que les démarches qualité soient gratuites : un minimum de dépenses – en temps, en hommes, en argent – est toujours nécessaire au départ. Mais il s'agit là d'un investissement dont la rentabilité est particulièrement élevée. Face aux lourdes contraintes financières qu'il doit relever, l'Etat a tout particulièrement intérêt à s'engager dans de telles démarches »⁸¹⁷.

Dans cette section, il s'agit d'explorer davantage ce lien entre amélioration de la qualité et contrôle des dépenses, et de façon à mieux comprendre pourquoi des politiques d'accès aux droits sociaux ont vu le jour.

a) Des éléments des réformes administratives en tension ou paradoxaux

Satisfaire à ce double objectif de contrôle des dépenses et d'amélioration de la qualité n'est cependant pas évident. Dans la littérature sur le nouveau management public, ces objectifs sont d'ailleurs présentés comme une « tension » et même comme un paradoxe inhérent aux réformes de l'administration publique. Avant d'explorer davantage le lien entre contrôle des dépenses et améliorations de la qualité, il faut d'abord préciser ce que signifient les termes « tension » et « paradoxe ». A propos du terme « paradoxe » qui est souvent utilisé pour parler des réformes, les précisions fournies par Colin Talbot peuvent être utiles :

« Entendons-nous bien sur le terme « paradoxe ». Il ne signifie pas, comme c'est souvent le cas dans l'usage courant, que quelque chose produit un résultat inattendu ou pervers, par exemple des expériences de décentralisation dont le résultat est une centralisation accrue. Le paradoxe, dans la théorie des systèmes paradoxaux, est une contradiction durable, voire permanente, entre des éléments qui apparemment s'excluent l'un l'autre mais co-existent malgré tout. Le paradoxe diffère du dilemme – un choix entre éléments contradictoires – parce qu'il postule soit que de tels choix sont faux soit qu'ils sont seulement provisoires. [...] De même, le paradoxe diffère de la contradiction et de la synthèse propres aux traditions hégélienne et marxiste, dans lesquelles les éléments contradictoires (thèse et antithèse) se résolvent dans la synthèse. Le paradoxe est une contradiction permanente et irréductible »⁸¹⁸.

⁸¹⁷ Yves CANNAC. *Rapport au Premier ministre. La qualité des services publics*. Paris : La Documentation française, 2004, p. 18. Disponible sur : <http://lesrapports.ladocumentationfrancaise.fr/BRP/044000357/0000.pdf>.

⁸¹⁸ Colin TALBOT. La réforme de la gestion publique et ses paradoxes : L'expérience britannique. *Revue française d'administration publique*, 2003, n° 105-106, pp. 12-13.

A propos de ces éléments constitutifs de paradoxes ou de contradictions qui peuvent néanmoins coexister, Christopher Pollitt et Geert Bouckaert traitent de « compromis » possibles (de l'anglais *trade-offs*)⁸¹⁹. Il n'est pas question de concilier ces éléments, mais plutôt de trouver un compromis qui leur permettra de coexister. Dans certains cas, ces contradictions, qui peuvent se situer au niveau de toute l'organisation, d'une institution ou d'une pratique, peuvent toutefois être seulement apparentes car elles peuvent en fait être conciliées. Il ne s'agit alors pas de véritables contradictions ou de paradoxes, mais plutôt d'éléments de réforme qui sont en tension.

En ce qui concerne le rapport entre contrôle des dépenses et amélioration de la qualité dans le secteur public, on remarque que le fait d'améliorer la qualité ne débouche pas nécessairement sur une augmentation des ressources, contrairement au secteur privé où des services de meilleure qualité peuvent logiquement conduire à une augmentation du nombre de clients et des revenus d'une entreprise. De même, dans le secteur public, et alors que les ressources sont limitées, il n'est pas nécessairement souhaitable, en améliorant la qualité, de voir augmenter le nombre d'utilisateurs. Au contraire, une baisse des demandes peut être perçue comme un soulagement pour les services concernés⁸²⁰. Dans un contexte où l'objectif de contrôle des dépenses est souvent primordial, l'amélioration de la qualité risque donc d'apparaître comme une dépense supplémentaire qui rapporte peu et d'être reléguée au second plan, ce qui a tendance à faire diminuer la volonté des agents publics d'améliorer cette qualité. Ainsi, et selon les termes utilisés par John Øvretveit, la qualité entre souvent en conflit avec les objectifs premiers des gestionnaires, soit contrôler les budgets, accroître l'efficacité, et répondre aux demandes des responsables politiques⁸²¹. Dans certains cas, il y aura bel et bien une contradiction entre les termes utilisés, alors que dans d'autres cas, il s'agira plutôt d'une tension.

Cette contradiction apparente fait écho à un autre « paradoxe » que l'on retrouve dans les réformes du nouveau management public, soit celui entre un objectif de limitation ou de contrôle des coûts et la volonté d'améliorer les services publics. Toujours selon Christopher Pollitt et Geert Bouckaert, puisque une large partie des dépenses de l'Etat est consacrée aux dépenses de protection sociale, il est pratiquement impossible de limiter notablement les coûts sans toucher à ces dépenses sociales. *A priori*, il semble donc difficile de vouloir à la fois limiter ou contrôler les dépenses tout en améliorant les services publics. En théorie, les deux éléments peuvent toutefois être conciliés si l'on tente d'améliorer la qualité des services, et particulièrement si l'on s'intéresse à l'amélioration du processus de « réclamation » des aides (de l'anglais *process of claiming*) - simplifier l'accès, améliorer l'accueil aux guichets, traiter plus rapidement les demandes, etc. - alors que ces aides sont cependant davantage ciblées et limitées. En d'autres

⁸¹⁹ Christopher POLLITT, Geert BOUCKAERT. *Public Management Reform*, p. 163.

⁸²⁰ Christopher POLLITT, Geert BOUCKAERT. *Defining Quality*, p. 12.

⁸²¹ John ØVRETVEIT, *op. cit.*, p. 537.

termes : “Thus is the paradox resolved – expenditure (substance) is reined in but ‘quality’ (process) is improved”⁸²².

Pour aller plus loin dans la résolution théorique de ce « paradoxe », ils précisent que ce dernier est plus à même de subsister dans les institutions qui sont justement les plus efficaces et effectives pour délivrer les services publics. Les administrations où les prestations et services sont déjà distribués avec efficacité et efficience, risquent, pour économiser davantage, de devoir couper dans les services rendus. La qualité risque alors et en d’autres termes de pâtir au détriment des économies à réaliser. La contraction entre limitation ou contrôle des dépenses et amélioration des services est donc plus à même de subsister dans les administrations qui délivrent déjà de façon efficiente des aides ciblées, car il y a déjà dans ces mêmes juridictions moins de « surcapacité » (de l’anglais : *spare capacity*) les obligeant à couper dans les services et la qualité mêmes pour économiser davantage. Comme nous les verrons dans le chapitre suivant, les auteurs font par ailleurs l’hypothèse que des avancées techniques considérables dans la distribution des services seraient peut-être à même de concilier ces éléments, en permettant d’économiser davantage tout en continuant à distribuer efficacement les services⁸²³. Le paradoxe entre qualité et contrôle des coûts est donc à même d’être résolu lorsqu’il est possible d’économiser dans d’autres « secteurs ». On parlera alors d’une simple tension entre objectifs des réformes. Un compromis sera toutefois certainement à faire entre qualité et économie dans les organisations où, pour économiser davantage, on devra rogner sur cette qualité en elle-même. Dans ces cas, un paradoxe est donc bien présent. Dans les pays étudiés, nous faisons ainsi l’hypothèse qu’il a été possible, dans un premier temps, de concilier ces deux objectifs d’économie et d’amélioration de la qualité. Dans le chapitre suivant, nous soutenons que cette conciliation perdure grâce à la mise en place de nouveaux outils de distribution des prestations ciblées.

b) Une tension qui permet de concilier référentiel sectoriel et global

Une question demeure cependant : pourquoi accorder au départ de l’importance à cet objectif d’amélioration de la qualité dont fait partie l’accès aux prestations ciblées, et particulièrement si ces réformes n’entraînent pas nécessairement des économies ? L’existence de difficultés d’accès à elle seule ne permet pas d’expliquer véritablement cette évolution. L’identification d’un problème n’est pas liée au développement d’une politique publique censée répondre à ce problème.

Pour expliquer en partie ces transformations, on peut observer que des réformes de la qualité ont été mises en œuvre dans la majeure partie du service public, et pas seulement dans le

⁸²² Christopher POLLITT, Geert BOUCKAERT. *Public Management Reform*, p. 170.

⁸²³ *Ibid.*

secteur des politiques de solidarité. Ainsi, le développement et l'utilisation de méthodes pour améliorer la qualité dans le secteur privé à partir des années 1980 a certainement influé sur le secteur public. Le contraste entre la qualité des services rendus dans les deux secteurs a pu contribuer à accroître les attentes de l'ensemble des usagers des services publics. Les politiques qui ont alors défendu la nécessité d'améliorer la qualité de ces services ont retenu l'attention. Face aux restrictions budgétaires, la qualité a pu être perçue comme une façon de redorer l'image des services publics en les adaptant davantage au consumérisme ambiant⁸²⁴. Dans le secteur des politiques de solidarité, il reste que les dénonciations et demandes faites par les acteurs professionnels et administratifs ont eu une importance capitale dans l'adoption des réformes, les citoyens les plus pauvres étant souvent peu revendicatifs. Comme l'affirmait John Øvretveit en s'intéressant à l'origine des réformes, leur adoption est en tous les cas en partie liée aux pressions exercées par un mouvement de défense des droits des usagers et des citoyens, à des pressions pour que la qualité des services destinés aux plus pauvres, aux populations vulnérables et « sans voix » soit assurée⁸²⁵.

Comme nous l'avons vu, la coexistence de ces réformes de la qualité et des objectifs plus généraux de contrôle des dépenses n'est cependant pas toujours aisée. Dans le secteur de politiques de lutte contre la pauvreté, nous faisons l'hypothèse que la tension apparente entre ces objectifs des réformes, telle qu'identifiée, a justement permis aux acteurs d'adapter leur référentiel d'action sectoriel au référentiel global de la protection sociale. On allait ainsi concrétiser les revendications quant à l'accès aux droits, les voir se matérialiser dans des programmes de réforme. Pour les acteurs de ces administrations sociales, les réformes de la qualité permettaient de donner sens à leurs actions sous un référentiel néo-libéral, de « confirmer » un référentiel d'action compatible avec une mission sociale de plus en plus ciblée sur certains publics. En d'autres termes, comme l'expliquent Christopher Pollitt et Geert Bouckaert :

⁸²⁴ John ØVRETVEIT, *op. cit.*, pp. 541-542.

⁸²⁵ *Ibid.*, p. 558.

“The drive for economy and efficiency soon exhibited its own limitations. From the perspective of many of the staff providing public services it could never be a prime motivator. These were people devoted to service *improvements* (doctors, teachers, nurses, librarians and so on) and a diet of pure economy was insufficiently nourishing. Nor were economy and efficiency (however necessary) adequate rallying cries for the citizens who used these services. They, too, wanted improvements, choices, alternatives. ‘Quality’ seemed the ideal concept to fill the gap especially since outside the public sector, the business world appeared to have developed significant new techniques (such as NTM) for achieving quality improvements. Making ‘quality’ a main objective could help restore the morale of staff, reassure citizens anxious about the threatened decline of their basic public services, and provide politicians with a new set of slogans and rallying cries. Of course quality did not *replace* the drive for economy, but rather complemented it. It held out the promise of squaring the circle: with these new techniques, perhaps the cost of public services could be lowered whilst at the same time the satisfaction for their users could be raised”⁸²⁶.

Les idées défendues par Michel Chauvière dans un ouvrage sur la *chalandisation* du social viennent également conforter cette hypothèse. Selon cet auteur :

« La pénétration du raisonnement qualité et sa naturalisation se font généralement à partir de quelques questions simplifiées, auxquelles les acteurs se découvrent facilement réceptifs : « Comment perdurer pour l’essentiel tout en modernisant les procédures pour mieux concurrencer le marché sur son terrain ? » ou encore « Comment améliorer l’offre que nous devons aux usagers ? » La démarche qualité serait donc cette potion magique capable de réconcilier le commerce et la morale ; en d’autres termes, elle serait l’une des réponses les plus adaptées aux problèmes de la rénovation de l’action publique, directe ou déléguée »⁸²⁷.

Toujours selon lui, « quand la quantité vient à manquer ou à être contingentée (par manque de ressources, pour des raisons idéologiques ou les deux confondues), la qualité devient un remplaçant idéal, du moins facilement idéalisable »⁸²⁸.

Selon cette logique, comme l’explique Philippe Warin en des termes plus généraux :

⁸²⁶ Christopher POLLITT, Geert BOUCKAERT. *Defining Quality*, pp. 7-8.

⁸²⁷ Michel CHAUVIERE. *Trop de gestion tue le social : Essai sur une discrète chalandisation*. Paris : La Découverte, 2007, p. 59.

⁸²⁸ *Ibid.*

« A l'égard des usagers, les processus de réforme de l'administration et des services publics cherchent principalement à accompagner le passage à une nouvelle forme de solidarité sociale qui donne l'avantage d'un accès privilégié aux catégories les plus désavantagées (les discours sur les services publics comme enjeu et moyen de lutte contre l'exclusion sont symptomatiques de cette évolution). [...] Elle est avant tout liée à la nécessité, imposée par une logique de réduction des dépenses publiques accrue par un renforcement des options libérales du gouvernement, de passer à une forme de justice distributive. Le service public répond alors à une nouvelle norme politique consistant, selon les cas, à renvoyer vers le marché ceux qui le peuvent pour concentrer les moyens publics sur des priorités ciblées ou à garantir à tous l'accès à un minimum de service public »⁸²⁹.

Pour résumer, en centrant les réformes administratives sur des réformes facilitant l'accès aux droits, mais permettant aussi de rationaliser l'action administrative et de mieux contrôler les coûts de la protection sociale, il devenait possible pour les acteurs du secteur des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion de fonctionner « en accord » avec le référentiel global monétariste, de concrétiser leurs demandes relatives à l'accès. Précisons ici qu'il y a bien deux niveaux de résolution du paradoxe. A un premier niveau, et dans un contexte où la protection sociale est davantage ciblée vers les plus pauvres, améliorer la qualité de l'accueil et des services permettait de donner sens à l'action des acteurs du social. Ainsi, un bon accueil ou des informations claires et précises sur les bénéficiaires ne peuvent certes pas compenser un sentiment souvent présent d'injustice envers des populations qui se voient refuser l'accès à des prestations ou qui reçoivent des aides dont le niveau peut paraître bien insuffisant⁸³⁰. Toutefois, l'importance donnée à l'accessibilité permet au moins au secteur des politiques de solidarité de donner un certain sens à son action, en conservant une certaine morale ou dignité. A un second niveau, ces améliorations de la qualité permettent en elles-mêmes de rationaliser l'administration du social et en ce sens d'économiser encore ou de mieux contrôler le coût des services.

Dans les sections suivantes, nous analyserons les réformes adoptées dans les pays étudiés de façon à comprendre comment elles ont participé à la construction d'un référentiel sectoriel compatible avec le référentiel monétariste dominant. Il faut indiquer que les réformes qui visaient à améliorer l'accès aux prestations étant nombreuses, nous ne présenterons que des exemples de réforme qui nous semblent les plus significatives en ce sens.

⁸²⁹ Philippe WARIN. Usagers et réformes du service public In WARIN, Philippe dir. *Quelle modernisation des services publics ?* Paris : La Découverte, 1997, pp. 26-27.

⁸³⁰ Danielle KAISERGRUBER, Pierre STROBEL. Service public, fin de siècle : Contraintes européennes et défi de la pauvreté In COMMISSARIAT GENERAL DU PLAN et SECRETARIAT D'ETAT A LA RECHERCHE (sous la direction de Catherine GREMION et Robert FRAISSE). *Le service public en recherche : Quelle modernisation ?* Paris : La Documentation française, 1996, p. 32.

II. Le Royaume-Uni : un idéal-type des réformes de la nouvelle gestion publique

Le Royaume-Uni est souvent utilisé comme idéal-type des réformes de la nouvelle gestion publique. Selon Luc Rouban, « C'est dans ce pays que la politique de modernisation, la plus radicale qui soit menée en Europe, s'est associée à une idéologie anti-étatique claire et sans nuance »⁸³¹. Divers éléments permettent de comprendre en partie pourquoi le gouvernement Thatcher et ses successeurs ont pu développer des projets de réforme sur un mode autoritaire. Au Royaume-Uni, l'administration et ses valeurs ne jouissent par exemple d'aucune protection constitutionnelle ni juridique, contrairement, par exemple, au cas français. A l'opposée des syndicats du secteur industriel public, les syndicats des services publics sont par ailleurs relativement divisés, n'ont pas d'idéologie commune et n'ont pas les compétences et les moyens pour résister à des gouvernements décidés à réformer. Ajoutons que le système politique est majoritaire, et que l'administration est très centralisée. La culture politique est aussi très « individualiste », la recherche de pratiques consensuelles étant beaucoup moins présente que dans la plupart des pays d'Europe centrale, ces éléments pouvant aussi expliquer pourquoi il été possible pour les gouvernements d'imposer des réformes importantes⁸³². Comme le précise Vincent Wright à propos des réformes radicales entreprises par le gouvernement Thatcher :

« L'administration centrale britannique était par conséquent à la fois puissante à certains égards (en matière de prise de décision et de coordination) et faible dans d'autres (au niveau des ressources techniques, de la capacité de mise en œuvre et de la pénétration territoriale et politique). Par dessus tout, elle était vulnérable. Privée de protection constitutionnelle, juridique ou politique, défendue par des syndicats impuissants, hiérarchisée, obstinément attachée à un mélange de citoyenneté et de démocratie sociale, et imprégnée d'un profond scepticisme à l'égard de toute réforme radicale, l'administration centrale était devenue la victime idéale pour un gouvernement ultra-conservateur qui disposait à la fois des moyens constitutionnels et politiques et de la durée nécessaire pour réaliser ses ambitions »⁸³³.

Mais avant de s'intéresser aux réformes de la qualité qui ont visé dans ce contexte à faciliter l'accès des citoyens aux prestations et services tout en contrôlant mieux les coûts, nous avons tout d'abord choisi de revenir sur l'organisation administrative des services en charge de gérer et de distribuer les principales prestations ciblées au Royaume-Uni. La plupart de ces services ont été précédemment mentionnés, mais afin de mieux comprendre ces réformes, nous proposons dans un premier temps une revue plus systématique de ceux-ci, et en insistant sur leur

⁸³¹ Luc ROUBAN, Jacques ZILLER, *op. cit.*, p. 346.

⁸³² Christopher POLLITT, *op. cit.*, p. 19.

⁸³³ Vincent WRIGHT. Le cas britannique : Le démantèlement de l'administration traditionnelle. *Revue française d'administration publique*, juillet-septembre 1995, n° 75, p. 358.

évolution depuis les années 1980, période à partir de laquelle des réformes importantes de la qualité ont été entamées.

1. Les évolutions de l'organisation administrative

Le *Department for Work and Pensions* est le principal ministère en charge des services et prestations sociales au Royaume-Uni. Il est d'ailleurs le ministère dont les dépenses sont les plus élevées, disposant d'environ un tiers des dépenses totales du gouvernement⁸³⁴. La plupart des responsabilités exécutives de ce ministère ont été données, en 2002, au *Jobcentre Plus*, des agences semi autonomes en charge d'aider les demandeurs à trouver un emploi et de payer les bénéficiaires destinés aux individus « en âge de travailler »⁸³⁵. Ces agences fonctionnent sous la responsabilité d'un directeur exécutif, celui-ci travaillant en fonction des politiques et des ressources définies par le DWP. On remarque que d'autres ministères ont des responsabilités dans le champ des politiques sociales, principalement le *Department of Health* (responsable du système national de santé et des services à la personne distribués par les autorités locales), le *Department for Children, Schools and Families* et le *Department for Innovation, Universities and Skills* (responsables de l'éducation et de la formation continue), et le *Committee for Communities and Local Government* (responsable des politiques des gouvernements locaux, du logement et de la politique de la ville)⁸³⁶. A l'exception du DWP, les ministères sont principalement concernés par la définition des politiques, l'allocation des ressources et par des tâches de supervision, et moins par des tâches liées à la distribution « au jour le jour » des prestations et services sociaux. Les autorités locales (notamment en charge du HB et des *Personal social services*), les institutions liées au système national de santé (NHS) et les organismes quasi-gouvernementaux sont les autres institutions concernées par cette distribution. Dans cette section, nous nous intéresserons principalement aux réformes de la qualité qui ont affecté le DWP et les *Jobcentres Plus*.

⁸³⁴ Tony BUTCHER, *op. cit.*, p. 24.

⁸³⁵ En février 2009, les *Jobcentres Plus* avaient la charge des prestations suivantes : *Attendance Allowance, Bereavement Benefits (Bereavement Payment, Widowed Parents Allowance, Bereavement Allowance), Budgeting Loans from the Social Fund, Carer's Allowance, Cold Weather Payments from the Social Fund, Community Care Grants from the Social Fund, Crisis Loans from the Social Fund, Disability Living Allowance, Employment and Support Allowance, Funeral Payments from the Social Fund, Help for Carers, Housing Benefit and Council Tax Benefit, Housing Benefit and Council Tax Benefit Extended Payments, Incapacity Benefit, Income Support, Industrial Injuries Disablement Benefit, Jobseeker's Allowance, Maternity Allowance, Mortgage Interest, Severe Disablement Allowance, Social Fund, Sure Start Maternity Grant from the Social Fund, Tax Credits, Winter Fuel Payments from the Social Fund.* Informations disponibles sur : http://www.jobcentreplus.gov.uk/JCP/Customers/WorkingAgeBenefits/Dev_007956.xml.html.

⁸³⁶ Le *Committee for Communities and Local Government* était nommé, jusqu'en 2005, *Office of the Deputy Prime Minister*.

Le DWP trouve ses origines dans le *Ministry of Pensions* fondé en 1916 pour gérer les retraites des soldats créées suite à la Première Guerre mondiale. Dans l'entre-deux-guerres, d'autres instances dont le ministère de la Santé avaient aussi la charge de régimes de retraite. Le ministère du Travail, par le biais des UAB, avait pour sa part la responsabilité de l'assurance chômage et de l'assistance. En 1944, on remarque la création du *Ministry of National Insurance* à côté du ministère du Travail, dont faisaient partie les NAB, et du ministère des Pensions que l'on avait préféré conserver. En 1953, ce dernier a cependant été dissout et ses fonctions ont été données à un nouveau *Ministry of Pensions and National Insurance* (MPNI). En 1966, de façon à parfaire la simplification entamée, les NAB avaient été fusionnés dans ce nouveau ministère, résultant dans la création du *Ministry of Social Security*. On remarque qu'en 1968, ce ministère de la Sécurité sociale allait être couplé au ministère de la Santé (DHSS), cette fusion ayant finalement été dissoute en 1988 pour donner le jour au *Department of Social Security* (DSS).

Au cours des années 1990, la majeure partie des fonctions exécutives du DSS allait être transférée à des agences semi autonomes, les *Next Steps Agency*. D'autres agences exécutives allaient également être créées au sein du ministère, notamment pour prendre en charge les services informatiques du ministère, pour gérer les contributions sociales, ou les retraites des anciens combattants. En 2001, on remarque aussi l'incorporation au DSS du *Department for Education and Employment* (DfEE), pour former le DWP. Au sein de ce ministère, une nouvelle agence exécutive allait être en charge d'aider les demandeurs d'emploi à s'insérer sur le marché du travail, l'*Employment Service*, une agence étant par ailleurs en charge du paiement des bénéficiaires aux « citoyens en âge de travailler », la *Benefits Agency* créée en 1991. En 2002, parmi d'autres évolutions, on remarque la fusion au sein du DWP des agences en charge de l'aide à la recherche d'emploi, du paiement des indemnités chômage et des aides pour les « adultes en âge de travailler » pour former le *Jobcentre plus*, une agence exécutive semi autonome. A côté de cette agence, le DWP comptait en 2008 deux autres agences, soit le *Pension, Disability and Carers Service*, et le *Rent Service* (principalement en charge de « conseiller » les autorités locales qui distribuent les HB)⁸³⁷.

2. Une première initiative « qualité » d'envergure au sein du DWP : *Next Steps*

Au sein du DHSS, ancienne formation du DWP, les premières réformes conséquentes de la qualité ont eu lieu en 1988. Comme nous l'avons vu au chapitre précédent, des critiques importantes quant aux relations de ce ministère avec les clients des services publics avaient été émises par divers acteurs du social dont le *Welfare Rights Movement*, mais également par

⁸³⁷ UNITED KINGDOM. DWP. *Departmental Framework*. Leeds: Department for Work and Pensions, 30 October 2008, pp. 46-52. Disponible sur : <http://www.dwp.gov.uk/aboutus/dept-framework-oct08.pdf>.

l'administration elle-même. On remarque entre autres la publication de rapports d'évaluation internes qui ont pu influencer sur les premières réformes de la qualité entreprises. En 1988, le rapport du *National Audit Office* sur la qualité des services fournis par les bureaux locaux du DHSS faisait état d'une insatisfaction des clients quant aux erreurs ou retards dans le versement des prestations, aux délais de versement, aux longues périodes d'attente aux guichets, et à la piètre condition des locaux d'accueil⁸³⁸. Ces critiques avaient été appuyées par un autre rapport publié en 1988, celui du *Public Accounts Committee*, qui arrivait à des conclusions similaires⁸³⁹. Cette même année, un groupe de fonctionnaires du DHSS, le *Moodie Group*, avait été chargé d'examiner l'organisation des bureaux locaux de l'institution et de suggérer une nouvelle organisation pour offrir des services de meilleure qualité aux clients. En pointant globalement les mêmes défaillances, le groupe proposait de placer le client au centre des interventions du ministère. On pouvait lire dans le rapport du groupe :

“Few organisations can have a greater claims to be a consumer organisation. Social security is a service which at some point or another, in some form or another, touches the whole population in ways which are uniquely personal and intimate”⁸⁴⁰.

Le programme *Next Steps* a été initié en 1988 suite à la publication d'un rapport dirigé par Sir Robin Ibbs, alors directeur du *Prime Minister's Efficiency Unit*⁸⁴¹. Ce rapport recommandait que plusieurs services qui étaient traditionnellement fournis par les ministères soient en partie dévolus à des agences exécutives. Celles-ci devaient être dirigées par un responsable directement lié au ministère en charge, et par une forme de contrat, les *Framework document*, dans lesquels devaient être précisés les tâches et les responsabilités de l'agence de même que des objectifs de performance. Ces contrats devaient aussi préciser le budget jugé nécessaire pour atteindre ces objectifs, et les agences devaient être structurées de façon à réaliser l'objectif prioritaire, soit améliorer le « rapport qualité-prix » des services rendus⁸⁴². Dans le cadre de ce programme, la création d'une agence exécutive au sein du ministère était la première initiative d'envergure pour tenter d'améliorer la qualité des services rendus.

En ce qui concerne le DWP, comme l'explique Tony Butcher : “The massive social security benefits delivery operations of the then DSS were transformed into the Benefits Agency

⁸³⁸ NATIONAL AUDIT OFFICE. *Department of Health and Social Security: Quality of Service to the Public, HC 451*. London: HMSO. Rapport cité dans : Tony BUTCHER, *op.cit.*, p. 167.

⁸³⁹ PUBLIC ACCOUNTS COMMITTEE (PAC). *Forty-Fourth Report 1987-1988: Quality of Service to the Public at DHSS Local Offices, HC 491*. London: HMSO, 1988. Rapport cité dans: Tony BUTCHER, *op. cit.*, p. 167.

⁸⁴⁰ Margaret MOODIE, Neville MIZEN, Robin HERON and Bob MACKAY. *The Business of Service: The Report of the Regional Organization Scrutiny*. London: DHSS, 1988. para. 3. Citation tirée de l'ouvrage suivant: Tony BUTCHER, *op. cit.*, p. 167.

⁸⁴¹ EFFICIENCY UNIT. *Improving Management in Government: The Next Steps*. London: The Stationery Office, 1988.

⁸⁴² Paul DU GAY. *Entrepreneurial Governance and Public Management: The Anti-Bureaucrats* In CLARKE, John, GEWIRTZ, Sharon, McLAUGHLIN, Eugene ed. *New Managerialism, New Welfare?* London: The Open University in association with Sage Publications, 2000, p. 69.

in 1991 to become the flagship of the whole Next Steps programme”⁸⁴³. Cette agence, de même que l’*Employment Service*, devaient améliorer l’action des bureaux locaux en charge de verser les prestations, et en référant à un principe fondateur : « l’orientation client ». Toujours selon les termes de Tony Butcher :

“The establishment of executive agencies transformed the structure and culture of the arrangements for the delivery of social security benefits. The delegation of important managerial freedoms to the chief executives of the Benefits Agency and the Employment Service, together with the setting of financial and quality targets, led not only to an emphasis on greater efficiency and value for money, but also to greater customer responsiveness”⁸⁴⁴.

A titre d’exemple des démarches entreprises, pour l’année 2000-2001, la *Benefits Agency* avait contacté environ deux millions de retraités pour les encourager à réclamer le *Minimum Income Guarantee*. Entre 1999 et 2002, l’agence avait également collaboré avec les services de l’emploi et les autorités locales dans quelques régions « pilotes » pour développer le programme *One Service* qui visait à distribuer de façon plus intégrée les services. Parmi d’autres actions entreprises pour améliorer la qualité et placer le client au centre de l’administration, l’agence avait aussi réalisé des sondages nationaux auprès d’échantillons de clients des services publics et consulté des groupes de représentants des usagers afin d’avoir leur avis sur les services rendus. Comme nous le verrons dans la section suivante, l’agence allait par ailleurs publier des chartes de citoyens faisant état de ses critères de services⁸⁴⁵.

Précisons finalement que le programme *Next Steps* a été soutenu par tous les gouvernements en place depuis sa création⁸⁴⁶. Malgré quelques critiques liées principalement à l’*accountability*, on pouvait ainsi lire dans un rapport officiel publié en 2002 :

“The delegation of responsibilities and powers to agencies has enabled staff to focus on the job in hand and to become outward-looking and responsive to customers. Some have achieved more than others. [...] The report sets out important recommendations to reconnect agencies with the strategic direction of their parent departments and we strongly endorse them. [...] However, it is crucial to the future improvement of public services – our highest priority – that this should be done in ways that reinforce, rather than reduce, the ability of local staff to deliver effectively and responsively”⁸⁴⁷.

⁸⁴³ Tony BUTCHER, *op. cit.*, p. 140.

⁸⁴⁴ *Ibid.*, p. 141.

⁸⁴⁵ *Ibid.*, pp. 168-169.

⁸⁴⁶ Andrew MASSEY, Robert PYPER. *Public Management and Modernisation in Britain*. Basingstoke: Palgrave MacMillan, 2005, p. 91.

⁸⁴⁷ HM TREASURY and PRIME MINISTER’S OFFICE OF PUBLIC SERVICES REFORM. *Better Government Services: Executive Agencies in the 21st Century. The Agency Policy Review – Report and Recommendations*. London: Agency Service Delivery Team, July 2002, p. 3. Disponible sur: <http://archive.cabinetoffice.gov.uk/opsr/documents/pdf/opsr-agencies.pdf>.

3. Les années Major et la consécration de la qualité : l'exemple de la *Citizen's Charter*

Parmi les réformes visant à améliorer la qualité des services rendus aux usagers, les chartes des citoyens (*Citizen's Charters*) sont d'une importance capitale. La *Citizen's Charter* adoptée en 1991 par le gouvernement de John Major (1990-1997), qui s'appliquait à tous les services publics nationaux, locaux et à leurs agences exécutives, fait figure de modèle. De façon générale et à quelques exceptions, le programme de réforme des services publics du gouvernement de Margaret Thatcher (1979-1990) était inspiré par un dédain des services publics, une orientation idéologique en faveur du marché, et une ferme détermination à limiter les dépenses publiques⁸⁴⁸. Ces réformes présentaient certes la figure nouvelle d'un citoyen devenu « consommateur » ou « client » des services publics, mais il s'agissait surtout de favoriser une liberté de choix dans l'utilisation de ces services en favorisant notamment le recours au privé. Avec l'arrivée du gouvernement Major et la création de la *Citizen's Charter*, et selon les termes de Sarah Hogg, ancienne chef du *Policy Unit* du gouvernement Major : “The emphasis moved from the empowerment of citizens outside the state to the empowerment of those who continued to use public sector services”⁸⁴⁹.

En mettant la création de la charte au centre des réformes, le gouvernement de John Major voulait marquer sa différence. Après plus de dix ans de thatcherisme, il s'agissait de donner un caractère distinct aux réformes de la fonction publique du nouveau gouvernement. Selon les termes utilisés par Laurence E. Lynn Jr. : “In a deviation from her “war on waste”, the government of Mrs. Thatcher successor, John Major, introduced the Citizen's Charter in 1991 to encourage a customer-and-quality orientation in public service delivery”⁸⁵⁰. Pour certains, le gouvernement Major reconnaissait ainsi et en quelque sorte les erreurs « idéologiques » de la précédente stratégie de réforme qui présentait sans doute une vision trop minimaliste des services publics, alors que pour d'autres, il s'agissait de donner une formulation plus populiste aux précédentes évolutions⁸⁵¹. Somme toute, la charte représentait une forme de compromis entre contrôle des dépenses et amélioration de la qualité. Elle réaffirmait certes l'engagement du gouvernement à privatiser, à contractualiser, à introduire davantage de compétition dans certains services publics, à en augmenter l'efficacité et à évaluer les performances, mais elle présentait également une vision plus « personnelle » des services publics. Elle reconnaissait ainsi que de nombreux services devaient rester dans le domaine public, et qu'ils devaient être plus sensibles

⁸⁴⁸ Laurence E. LYNN Jr., *op. cit.*, p. 117.

⁸⁴⁹ Entretien avec Sarah HOGG, le 08/03/2000. Citation d'un entretien tiré de l'ouvrage suivant : Catherine NEEDHAM, *op. cit.*, p. 57.

⁸⁵⁰ Laurence E. LYNN Jr., *op. cit.*, p. 117.

⁸⁵¹ Gavin DREWRY. Citizens as Customers – Charters and the Contractualisation of Quality in Public Services. EGPA Conference. Bern, Switzerland. 31 August - 2 September 2005, p. 7. Disponible sur : http://www.public-admin.co.uk/brochures/customers_charters_paper.pdf.

aux besoins des utilisateurs. John Major expliquait en ces termes son intention en créant cette charte :

“It will work for quality across the whole range of public services. It will give support to those who use services in seeking better standards. People who depend on public services – patients, passengers, parents, pupils, benefit claimants – all must know where they stand and what service they have a right to expect”⁸⁵².

Au sujet du rapport entre des services tournés vers les utilisateurs et une meilleure utilisation des deniers publics, comme expliqué dans le livre blanc : “The Charter programme is about finding better ways of converting the money that can be afforded into even better services”⁸⁵³. William Waldegrave, ministre de la fonction publique⁸⁵⁴ sous le gouvernement Major (1992-1994), écrivait à ce propos dans un pamphlet :

“By a process that was, in retrospect, inevitable, it turned out that we had designed public services where the interests of the providers systematically outweighed those of the users, and which, driven only by the natural tendency of all provider organisations to claim that they can only do better with more money, contained an overwhelming dynamic for increased cost which was bound to end in conflict with reality. Many loyal public servants did good work within them - but the seeds of their own destruction were firmly embedded in the organisations' structures”⁸⁵⁵.

La charte mettait donc l’accent sur les citoyens perçus en tant que clients des services publics et sur le niveau des services qu’ils devaient pouvoir espérer recevoir. Elle était conçue comme une « boîte à outils » permettant d’améliorer la qualité des services rendus de la façon la plus appropriée dans chaque service de l’administration. Les chartes individuelles de services (*Individual Services Charters*) étaient sans doute l’outil principal de la *Citizen’s Charter* et reposaient sur une forme de contractualisation des rapports entre les fournisseurs de services et leurs utilisateurs. Les chartes informaient les citoyens ou « clients » de leur éligibilité aux services, et visaient à définir clairement les critères que devaient fournir les services publics. En clarifiant leurs engagements de services, les fournisseurs étaient encouragés à améliorer ces critères et leur réactivité à répondre aux demandes des usagers.

⁸⁵² JOHN MAJOR. *Speech by RT Hon John Major MP to Conservative Central Council Annual Meeting*, 23 March 1991. Discours cité dans le rapport suivant : HOUSE OF COMMONS. PUBLIC ADMINISTRATION SELECT COMMITTEE. *From Citizen’s Charter to Public Service Guarantees: Entitlement to Public Service: Twelfth Report of Session 2007-2008*. London: The Stationery Office Limited, 2008, p. 6. Disponible sur: <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200708/cmselect/cmpubadm/411/411.pdf>.

⁸⁵³ Gavin DREWRY, *op. cit.*, p. 5.

⁸⁵⁴ William Waldegrave avait plus précisément le titre officiel suivant : *Chancellor of the Duchy of Lancaster in the Cabinet Office with responsibility for public services*.

⁸⁵⁵ William WALDEGRAVE. *Public Service and the Future. Reforming Britain’s Bureaucracies*. Conservative Political Centre, 1993, p. 8. Citation tirée de l’ouvrage suivant : Gavin DREWRY, *op. cit.*, p. 5.

La charte était dirigée par les principes suivants, et tels que définis dans le livre blanc intitulé *The Citizen's Charter: Raising the Standard*⁸⁵⁶. Chaque citoyen pouvait s'attendre à ce que les critères de qualité des services soient clairement affichés dans le lieu où étaient « rendus » ces services. Ces engagements devaient inclure la courtoisie du personnel, la reconnaissance exacte de l'éligibilité des citoyens aux prestations et services, et l'engagement à rendre rapidement ces services, traduit par exemple en fonction d'objectifs de temps d'attente ou de traitement des demandes. Si les objectifs dépassaient ces engagements obligatoires, mais qu'il n'était pas possible de les garantir, des objectifs minimaux ou moyens devaient au moins être affichés. Alors que l'efficacité des services rendus s'améliorait, les critères de gestion devaient par ailleurs être enrichis⁸⁵⁷.

La transparence comptait également parmi les principes que devaient respecter les services signataires des « chartes des citoyens ». Il ne devait ainsi pas y avoir de secrets concernant la gestion des services publics, leurs coûts, les personnes en charge, et leur capacité à respecter les critères fixés. Les fonctionnaires ne devaient pas être anonymes, sauf dans les cas où le fait de révéler leur identité pouvait nuire à leur sécurité. Chaque citoyen devait ainsi connaître le nom de la personne avec qui il traitait par téléphone ou par écrit. Les services publics devaient par ailleurs fournir des informations précises, complètes, facilement accessibles, et délivrées dans un langage simple à propos des services disponibles. Les objectifs de même que les résultats atteints devaient être publiés. Dans la mesure du possible, les informations données devaient être facilement comparables entre services. Les services publics devaient aussi consulter les citoyens visés ou les utilisateurs, et de façon à pouvoir prendre en compte leurs avis dans les décisions relatives aux services qui devaient être rendus. Ces services ne devaient d'autre part pas être discriminatoires en termes d'origine ethnique ou de genre. Les informations données devaient dans ce cadre être en partie traduites dans les langues utilisées par les principales « minorités » susceptibles d'utiliser les services. A propos de l'accessibilité en tant que telle, et bien que tous les principes décrits contribuaient à faciliter l'accès, les services devaient être gérés de façon à convenir aux utilisateurs, et non pas aux agents administratifs, ce qui devait se traduire par des horaires d'ouverture flexibles ou encore par des services téléphoniques répondant rapidement aux demandes des utilisateurs. Dans le cas où les engagements de services n'étaient pas respectés, les utilisateurs devaient recevoir des explications claires et/ou des excuses. Les procédures à suivre pour déposer des plaintes devaient être rendues publiques et disponibles, et des leçons devaient être tirées des erreurs commises⁸⁵⁸. A la fin du mandat de John Major en 1997, on remarque que

⁸⁵⁶ PRIME MINISTER. *The Citizen's Charter: Raising the Standard* (Cm : 1599). London: HMSO, 1991.

⁸⁵⁷ *Ibid.*

⁸⁵⁸ *Ibid.*

41 chartes nationales avait été signées, couvrant la majorité des services publics, dont la *Benefits Agency* et l'*Employment Service*, de même que plus de 10 000 chartes locales de services.

Avec la *Citizen's Charter*, le référentiel de l'accès aux prestations sociales était donc soutenu par une politique de réforme. Partie intégrante de l'accessibilité que nous avons définie, à côté de l'amélioration de la prestation, comme l'une des principales composantes des réformes de la qualité, la charte permettait d'améliorer l'accessibilité sociale notamment en améliorant l'accueil, mais aussi en augmentant la lisibilité des services et des programmes sociaux par des objectifs de simplification du langage administratif ou par une meilleure information sur les aides. L'amélioration des prestations en tant que telle apportait aussi une réponse aux préoccupations relatives à l'accès aux aides, la *Citizen's Charter* visant notamment à développer un service public et social qui soit davantage à l'écoute des besoins et des demandes des usagers, et en favorisant un traitement rapide des demandes. En mettant la qualité des services publics au cœur des réformes adoptées par le gouvernement Major, il était donc possible d'avoir un référentiel d'action sectoriel, le bon accès aux aides, qui donne sens à l'action sociale sous un objectif général de contrôle des dépenses. Ces réformes de la qualité permettaient en effet et en elles-mêmes, de rationaliser l'action administrative, de mieux contrôler les coûts. Ainsi, l'objectif principal de cette charte « de la qualité », et selon les termes de Ian Taylor, était d'étendre les principes de l'économie de marché aux utilisateurs des services publics plutôt que d'élargir leurs droits en tant que citoyens par la création de nouveaux droits « sociaux »⁸⁵⁹.

4. Le *New Labour* et l'orientation client

Comme le faisait remarquer récemment un Comité sur l'administration publique du Parlement britannique (*House of Commons, Public Administration Select Committee*), depuis quelques années, les utilisateurs des services publics, plutôt que les instances en charge de délivrer ces services, sont le centre d'attention des réformes administratives au Royaume-Uni. Il y a eu un changement relatif aux préoccupations d'abord dirigées vers la distribution des aides, puis plutôt vers les besoins des utilisateurs des services publics⁸⁶⁰. Ces réformes, que l'on peut qualifier de réforme de la qualité, sont souvent associées dans ce pays à la défense du consommateur (*consumerism*) ou à une nouvelle orientation client (*customer orientation*).

⁸⁵⁹ Ian TAYLOR. Raising the Expectation Interest: New Labour and the Citizen's Charter'. *Public Policy and Administration*, 1999, vol. 14, n° 4, pp. 197-198. Citation tirée de l'ouvrage suivant : Catherine NEEDHAM, *op. cit.*, p. 58.

⁸⁶⁰ HOUSE OF COMMONS. PUBLIC ADMINISTRATION SELECT COMMITTEE. *User Involvement in Public Services: Sixth Report of Session 2007-08*. London: The Stationery Office Limited, 2008, p. 5. Disponible sur: <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200708/cmselect/cmpubadm/410/410.pdf>.

Le Parti travailliste (*New Labour*), de retour au pouvoir en 1997, allait inaugurer une série de réformes de la qualité qui allaient participer à cette évolution en cherchant à concilier contrôle des coûts et accessibilité des aides. A l'époque, le Parti, pendant longtemps très proche des syndicats, était surtout connu pour être concerné par les intérêts des producteurs de services publics et moins par les intérêts des « consommateurs ». Peu à peu, le Parti allait cependant chercher à faire évoluer cette image en se positionnant pour la défense des intérêts des clients des services publics. Il s'agissait entre autres de gagner en popularité face aux *Citizen's Charters* instaurées par le gouvernement Major. En 1992, le Parti allait par exemple proposer sa propre charte des citoyens nommée *Labour's Better Deal for Consumers and Citizens*⁸⁶¹. Suite à l'élection de Tony Blair comme chef du Parti en 1994, les « nouveaux » travaillistes s'étaient davantage positionnés comme un Parti de centre-gauche et l'intérêt grandissant du Parti pour les usagers des services publics allait en quelque sorte affirmer une émancipation de l'influence syndicale⁸⁶². Tony Blair allait ainsi clairement affirmer qu'il considérait que le Parti avait par le passé été trop près des intérêts des producteurs de services, et plutôt défendre une approche des services publics basée à la fois sur une discipline fiscale et sur l'importance d'avoir des services rencontrant les besoins des usagers⁸⁶³.

Parmi les principales réformes adoptées, le gouvernement Blair allait réorganiser et renommer la *Citizen's Charter*, qui devint en juin 1998 le programme *Service First*. Les objectifs principaux de la charte des citoyens demeuraient sensiblement les mêmes. On critiquait cependant la *Citizen's Charter* en fonction de l'intérêt qui avait été souvent porté aux fournisseurs de services plutôt qu'aux besoins réels des usagers, l'administration Blair affirmant adopter dans ce cas une approche *bottom-up* plutôt que *top-down*⁸⁶⁴. *Service First* demandait alors aux administrations de définir les critères de services que les usagers devaient recevoir et d'évaluer les performances, de fournir une information complète à propos des services et prestations, de consulter les usagers potentiels et réels de façon à utiliser leurs opinions pour améliorer les services, de traiter équitablement tous les usagers en donnant une importance particulière à certains publics, de rapidement corriger les erreurs, notamment par des mécanismes de recours et de contestations efficaces, de toujours chercher à améliorer la qualité des services rendus, de coordonner davantage les différents services, et finalement d'utiliser les ressources

⁸⁶¹ LABOUR PARTY. *Citizen's Charter: Labour's Better Deal for Consumers and Citizens*. London: Labour Party, 1992. Document cité dans l'ouvrage suivant: Catherine NEEDHAM, *op. cit.*, p. 63.

⁸⁶² Voir entre autres à ce sujet : Florence FAUCHER-KING, Patrick LE GALES, *op. cit.*, pp. 118-126. / Wyn GRANT. Le Gouvernement travailliste, le Patronat et les syndicats*. *Pouvoirs*, 2000, n° 93, pp. 101-112. Disponible sur : <http://www.revue-pouvoirs.fr/Le-gouvernement-travailliste-le.html>.

⁸⁶³ Catherine NEEDHAM, *op. cit.*, p. 63.

⁸⁶⁴ Tony BUTCHER, *op. cit.*, p. 173.

efficacement de façon à fournir des services au meilleur rapport « qualité-prix » pour les contribuables et les utilisateurs⁸⁶⁵.

Un an plus tard, les éléments primordiaux du programme *Service First* étaient incorporés dans le livre blanc *Modernising Government*. Ce dernier présentait les principales réformes administratives alors envisagées par les travaillistes⁸⁶⁶. On remarque ici que la charte (*Citizen's Charter, Service First*) avait surtout été critiquée, par exemple par le *Public Administration Select Committee*, pour son caractère parfois trop vague et confus. Toutefois, on pouvait lire dans un document publié en 2008 par ce même Comité en charge d'évaluer les réformes administratives :

“The Citizen's Charter has had a lasting impact on how public services are viewed in this country. The initiative's underlying principles retain their validity nearly two decades on—not least the importance of putting the interests of public service users at the heart of public service provision. We believe this cardinal principle should continue to influence public service reform, and encourage the Government to maintain the aims of the Citizen's Charter programme given their continuing relevance to public service delivery today”⁸⁶⁷.

Le livre blanc *Modernising Government* publié en 1999 présentait plus largement un agenda des réformes administratives qui allaient être adoptées dans les années suivantes au Royaume-Uni. Il s'agissait là encore de lier qualité des services rendus et contrôle des dépenses. Selon les termes utilisés dans le rapport :

“This government believes in the public service and public servants. But that does not mean the public service at any price. [...] If our public service is to survive and thrive, it must match the best in its ability to innovate, to share good ideas and to control costs. Above all, the public service must deliver efficiently and effectively the policies, programmes and services of government. [...] Governments have not always looked closely enough at the link between spending and what public is really getting in the way of results”⁸⁶⁸.

De façon plus spécifique, il s'agissait de s'assurer que les politiques soient plus intégrées⁸⁶⁹ et stratégiques, que les utilisateurs plutôt que les fournisseurs de services soient au

⁸⁶⁵ CABINET OFFICE. *The Nine Principles of Public Service Delivery. Service First: The New Charter Programme*. Disponible sur : <http://archive.cabinetoffice.gov.uk/servicefirst/index.htm>.

⁸⁶⁶ Gavin DREWRY, *op. cit.*, p. 12.

⁸⁶⁷ HOUSE OF COMMONS. PUBLIC ADMINISTRATION SELECT COMMITTEE. *From Citizen's Charter to Public Service Guarantees*, p. 11.

⁸⁶⁸ PRIME MINISTER AND MINISTER FOR THE CABINET OFFICE. *Modernising Government*. London: The Stationery Office, March 1999. Disponible sur : <http://www.archive.official-documents.co.uk/document/cm43/4310/4310-04.htm>.

⁸⁶⁹ « On peut dire d'une initiative qu'elle est de gouvernance intégrée dès que l'on a affaire à une action qui est initiée et développée par une agence publique cherchant à intégrer les actions d'autres acteurs qui agissent sur les mêmes problèmes. Ainsi, peut être qualifiée de gouvernance intégrée toute action de coordination des politiques publiques qui est initiée et développée par une autorité publique et qui est actualisée par des acteurs publics et/ou privés multiples, qu'ils se situent dans plusieurs secteurs et/ou niveaux gouvernementaux et/ou qu'ils agissent à une ou plusieurs échelles différentes ». CENTRE DE COLLABORATION NATIONALE SUR LES POLITIQUES

centre des réformes, et que des services publics efficaces et de grande qualité soient délivrés. Pour atteindre ces buts, il était spécifié que les obstacles à une approche plus intégrée des services, passant par exemple par des « guichets uniques de services » (de l'anglais *one-stop shops*), devaient être levés, que l'on devait définir de nouveaux objectifs à atteindre dans les services de façon à vraiment améliorer la qualité et l'efficacité de ceux-ci, que l'on devait mieux évaluer les résultats obtenus, développer l'information électronique sur les services, ou s'assurer de mieux connaître les besoins des destinataires des politiques⁸⁷⁰.

Mis à part *Service First*, parmi les réformes adoptées qui concernaient la qualité des services et plus précisément l'accessibilité, on retrouvait entre autres *Government direct*. Il s'agissait, grâce aux nouvelles technologies, de rendre les services publics disponibles 24 heures par jour et sept jours par semaine lorsqu'il y avait une demande. Des initiatives de *Joined-up government* devaient aussi être développées pour favoriser la coordination des services. Une autre réforme visait à éliminer les lois et règlements superflus en faisant en sorte que les nouvelles législations soient soumises à l'approbation d'un comité (*Regulatory Impact Assessments*). Pour encourager l'innovation dans les services aux guichets, des *Learning Labs* devaient être créés. On prévoyait aussi de distribuer des récompenses financières aux employés des services publics qui identifiaient de nouvelles économies à réaliser ou qui suggéraient des améliorations à apporter aux services⁸⁷¹.

Parmi ces réformes, nous avons choisi de détailler davantage celles qui visaient à développer une approche « intégrée » des services car elles illustrent particulièrement bien la conciliation recherchée entre contrôle des dépenses et amélioration de l'accès aux aides. Ainsi, à propos de la façon dont les bénéfices sociaux étaient distribués au Royaume-Uni au moment de l'élection du gouvernement de Tony Blair, la secrétaire d'Etat à la Sécurité sociale (1997-1998), Harriet Harman, affirmait :

“The way that social security is delivered at the moment is resented by the public who pay for it, the clients who use it, and the staff who run it. For many people, the current system is fragmented, reactive, inflexible and confusing... I am determined to overhaul the service that we have inherited. I want to develop a modern integrated system that is simpler, streamlined and more efficient”⁸⁷².

Toujours à propos de cette intégration des services, comme on pouvait le lire dans *Modernising Government* :

PUBLIQUES ET LA SANTE. Un glossaire annoté des concepts en matière de gouvernance intégrée. Québec : Gouvernement du Québec, 2008. Disponible sur : <http://www.ccnpps.ca/docs/GouvIntGlossaireFR.pdf>.

⁸⁷⁰ Andrew MASSEY, Robert PYPER, *op. cit.*, p. 57.

⁸⁷¹ *Ibid.*

⁸⁷² DSS (DEPARTMENT OF SOCIAL SECURITY). Harriet Harman Sets out Plans to Transform Delivery of Social Security. *DSS Press Release* 22 July 1997. Citation tirée du chapitre suivant : Bruce STAFFORD. *Service Delivery and the User* In MILLAR, Jane ed. *Understanding Social Security: Issues for Policy and Practice*. Bristol: The Policy Press and the Social Policy Association, 2003, p. 219.

“To improve the way we provide services, we need all parts of government to work together better. We need joined-up government. We need integrated government. And we need to make sure that government services are brought forward using the best and most modern techniques, to match the best private sector – including one-stop shops, single contacts which link in to a range of government Departments and especially electronic information-age services”⁸⁷³.

Ces réformes se situaient principalement à deux niveaux. Il s’agissait pour les ministères de concevoir davantage en commun les politiques publiques. A un autre niveau, il s’agissait pour les institutions en charge de délivrer les services et les prestations de regrouper leurs activités, leurs budgets et leurs ressources lorsque possible, notamment à l’aide de *one-stop shops*⁸⁷⁴. En ce qui concerne la conception des politiques, on retrouve parmi les initiatives visant à développer une approche intégrée la création de la *Social Exclusion Unit*. Initialement basée au sein du *Cabinet Office*, puis du *Office of the Deputy Prime Minister*, cette unité avait pour charge d’aborder de façon coordonnée les politiques de lutte contre la pauvreté. En 2006, cette institution était réduite et transférée au *Cabinet Office* sous une nouvelle dénomination, la *Social Exclusion Task Force*. Il s’agissait toujours pour cette instance de défendre une approche intégrée en tentant de persuader les administrations de s’intéresser en priorité aux citoyens les plus exclus⁸⁷⁵. La création du DWP en 2001 allait pour sa part regrouper l’administration de l’assurance chômage et de la plupart des prestations sociales dirigées vers les plus pauvres. La création en 1998 de la *Performance and Innovation Unit* (PIU), au sein du *Cabinet Office*, visait aussi à améliorer la capacité du gouvernement à concevoir les politiques de façon intégrée, mais dans tous les domaines qui pouvaient être concernés, et pas seulement dans le domaine des politiques de lutte contre l’exclusion⁸⁷⁶. On remarque que le PIU allait devenir en 2002 le *Strategy Unit*, rassemblant alors le PIU et le *Prime Minister's Forward Strategy Unit* au sein du *Cabinet Office*.

Au niveau de la distribution des prestations et des services, une approche intégrée était perçue comme nécessaire pour faire face à des situations complexes et difficiles, comme pour le cas des sans-abri au prise avec des difficultés multiples qui relevaient de la compétence de plusieurs acteurs institutionnels. Une approche intégrée devait aussi permettre d’améliorer les services rendus grâce à la création de *one stop shops*, de sites Internet accessibles à tout moment et fournissant des informations à propos de plusieurs bénéficiaires, et faire en sorte que les citoyens

⁸⁷³ PRIME MINISTER AND MINISTER FOR THE CABINET OFFICE, *op. cit.*

⁸⁷⁴ Janet NEWMAN. Beyond the New Public Management? Modernizing Public Services In CLARKE, John GEWIRTZ, Sharon, McLAUGHLIN, Eugene ed. *New Managerialism New Welfare?* London: The Open University in association with Sage Publications, 2000, p. 52.

⁸⁷⁵ Patrick WINTOUR. New Taskforce to Focus on Alleviation of Social Exclusion. *The Guardian*. Tuesday 13 June 2006. Disponible sur : <http://www.guardian.co.uk/politics/2006/jun/13/uk.socialexclusion>.

⁸⁷⁶ Tony BUTCHER, *op. cit.*, p. 71.

puissent fournir des informations sur leur situation à une seule institution et en une seule occasion. Cette façon de délivrer les services devait aussi favoriser l'innovation en favorisant les rencontres entre acteurs. Dernier élément essentiel, et selon les termes du *National Audit Office*, une approche intégrée devait améliorer le contrôle des coûts en éliminant les « chevauchements » et en réalisant des économies d'échelle⁸⁷⁷.

Comme nous l'avons mentionné précédemment, un exemple important de cette approche intégrée est la fusion au sein du DWP de la *Employment Service* et de *Benefits Agency*, pour former en avril 2002 le *Jobcentre plus*, une agence exécutive semi autonome en charge de la majorité des prestations sous condition de ressources pour les « adultes en âge de travailler ». Cette fusion visait ainsi à améliorer la qualité des services rendus aux clients, à améliorer l'efficience en réduisant le nombre d'agences et en automatisant certaines procédures, et à avoir des services répondant plus spécifiquement aux besoins des « clients » de façon à réduire le chômage. En fonction de ces objectifs, un rapport d'évaluation sur la fusion publiée en 2008 insistait sur les bons résultats obtenus. Les critères d'évaluation retenus illustrent bien la conciliation omniprésente dans les réformes de l'administration publique adoptées au Royaume-Uni entre qualité des services rendus et contrôle des coûts de la protection sociale. Le rapport examinait ainsi :

“whether the network has been delivered cost-effectively, whether the project management and procurement approach represented good practice, and whether the office network allows Jobcentre Plus to deliver a good service”⁸⁷⁸.

∴

Pour le cas du Royaume-Uni, les principales réformes de la qualité adoptées depuis les années 1980, et qui ont affecté le DWP et ses agences exécutives en charge de délivrer les principales prestations ciblées vers les plus pauvres, avaient donc pour objectifs principaux de concilier accès aux aides et contrôle des coûts de la protection sociale. Des programmes comme *Next Steps*, comme le *Citizen's Charters* ou le regroupement des instances en charge de délivrer les prestations permettaient tous, en théorie du moins, de répondre à certaines critiques quant aux difficultés d'accès aux aides, mais aussi de gérer plus rationnellement les services. Dans la justification des réformes adoptées, la conciliation entre ces objectifs a toujours été mise de l'avant, et ce plus spécialement depuis l'arrivée au pouvoir de John Major, ce qui a permis de

⁸⁷⁷ NATIONAL AUDIT OFFICE. *Joining Up to Improve Public Services. Report by the Comptroller and Auditor General. HC 383 Session 2001-2002: 7 December 2001*. London: The Stationery Office, 2001. Disponible sur: http://www.nao.org.uk/publications/0102/joining_up_to_improve_public.aspx.

⁸⁷⁸ NATIONAL AUDIT OFFICE. DWP. *The Roll-out of the Jobcentre Plus: Office Network*. Report by the Comptroller and Auditor General. HC 346 Session 2007-2008. 22 February 2008. London: The Stationery Office, 2008. Disponible sur: http://www.nao.org.uk/publications/0708/the_roll-out_of_the_jobcentre.aspx.

donner sens aux missions des acteurs du social sous un référentiel global de contrôle des coûts de la protection sociale.

III. Des évolutions décentralisées aux Pays-Bas

Tout comme dans la majorité des pays d'Europe de l'Ouest, d'importantes réformes administratives ont eu lieu aux Pays-Bas à partir de la fin des années 1970, et principalement pour des raisons d'ordre économique. La récession et les déficits budgétaires ont ainsi entraîné une révision de l'organisation et du fonctionnement de l'administration publique. Les changements apportés avaient pour but principal d'augmenter l'efficacité de l'administration, tout en rapprochant celle-ci des citoyens et de leurs besoins⁸⁷⁹. Dans cette section, nous revenons sur certains aspects des réformes de la gestion publique néerlandaise qui ont visé à mieux concilier accès aux aides et contrôle des dépenses. Ces évolutions ont eu pour conséquence, là encore, de permettre aux acteurs de l'administration sociale d'affirmer un référentiel d'action sectoriel qui soit compatible avec le référentiel global de ciblage des aides, ou de faire du « social » sous un référentiel monétariste.

1. Des réformes administratives fragmentées et décentralisées

Contrairement aux réformes plus « globales » qui ont été menées dans des pays comme le Royaume-Uni, les changements mis en place dans l'administration publique hollandaise ont été plutôt incrémentaux et fragmentés. Le gouvernement néerlandais repose sur une culture de recherche de consensus et de compromis. La formation de coalitions gouvernementales, en ce qui concerne les réformes de l'administration publique, est d'un côté un élément plutôt positif, les réformes ayant lieu seulement lorsqu'une très large partie des acteurs les approuvent. Les changements fréquents de coalitions créent d'autre part une volonté quasi continue de faire changer les choses. L'obtention de consensus peut cependant nécessiter beaucoup de temps. De même, ces réformes sont souvent moins importantes ou radicales, car elles doivent être acceptées par le plus grand nombre. Selon plusieurs observateurs, et contrairement aux cas français et britannique, c'est cette nécessité de faire consensus qui expliquerait en large partie le caractère très incrémental ou « discret » des réformes administratives. Selon les termes utilisés par Koos Roest :

⁸⁷⁹ Walter J. M. KICKERT. Réformes administratives et gestion publique aux Pays-Bas. *Revue française d'administration publique*, juillet-septembre 1995, n° 75, p. 401.

“This ‘style’ of government does not appreciate any attempts to make radical changes and reforms: these are felt to be ‘revolutionary’ and for this reason disliked. For the same reason, proposals for overall changes have little chance of success. The idea of ‘blueprint’ for reforms is not appreciated at all”⁸⁸⁰.

Ces observations expliquent donc en partie que les réformes administratives qui ont mises en place aux Pays-Bas ne relèvent que rarement de programmes « globaux », ces derniers ayant de fortes chances d’échouer. Lorsqu’une nouvelle coalition gouvernementale est formée, les acteurs s’entendent toutefois sur un « Programme de coalition » pour les quatre prochaines années. Il ne s’agit cependant pas de ce que l’on pourrait appeler un programme stratégique. Il s’agit plutôt d’énoncer, notamment en ce qui concerne l’administration publique, les grands objectifs à atteindre, mais sans détailler la façon de les réaliser. Ce programme est très général, fournissant seulement un cadre politique aux réformes, des pistes à suivre et des limites à ne pas dépasser dans la construction et la mise en œuvre des politiques.

Au sein de ces programmes de coalition, et en fonction des décisions du Cabinet, chaque ministère est donc libre de choisir sa propre voie de réforme et les solutions à adopter. Ainsi, au contraire de l’administration britannique où les réformes administratives sont dirigées par le Cabinet, les réformes hollandaises ne sont pas orchestrées de manière centrale⁸⁸¹. Un ministère peut décider de réformer ou non sa gestion, de quels seront les changements, et de quand et comment ils seront appliqués. Ces réformes ne peuvent alors pas être contestées dans la mesure où elles entrent dans le programme de la coalition et qu’elles respectent les règles et politiques générales du gouvernement. Les réformes adoptées au sein de chaque ministère ne sont par ailleurs pas déclinées sous la forme d’un programme global. Lorsque l’on a décidé de la nécessité d’instaurer un changement, les réformes prennent généralement place au sein de différentes directions des ministères, les évolutions étant programmées à ce niveau. Seuls le ministère de l’Intérieur et le ministère des Finances possèdent certaines responsabilités globales, et ce quant à la gestion globale des personnels de la fonction publique, à propos des relations entre les différents niveaux de gouvernement, et au sujet de certains aspects financiers des réformes.

Les réformes diffèrent donc entre les ministères et au sein même des ministères. On remarque toutefois que des efforts sont faits pour coordonner les actions entre ministères et au sein même des différents services d’un ministère. On note aussi, et en partie en raison du niveau décentralisé des réformes, que la société civile influe souvent sur le processus de réforme administrative. Des groupes de représentants de citoyens ou des experts peuvent ainsi avoir une influence importante sur les évolutions de la gestion publique. Le débat sur les réformes de

⁸⁸⁰ Koos ROEST. Strategic Review and Reform in the Netherlands. *Country Study Prepared for the OECD Symposium “Government of the Future: Getting From Here to There”*. Paris, 14-15 September 1999, p. 10. Disponible sur : www.oecd.org/dataOECD/48/38/1910897.pdf.

⁸⁸¹ Walter J. M. KICKERT. Réformes administratives, p. 410.

l'administration a d'ailleurs souvent porté aux Pays-Bas sur une redéfinition du rôle des pouvoirs publics par rapport à la société. L'idée était alors que l'Etat n'était pas une entité placée au-dessus de la société, mais une partie intégrante de celle-ci. Il ne devait pas gérer seul les problèmes, mais plutôt en étant l'égal d'autres composantes de cette société. Le concept de gouvernance, ou la gestion du secteur public dans ses relations avec la société, a ainsi joué un rôle primordial dans les débats sur la réforme de l'administration publique⁸⁸².

Dans ce contexte, alors que des objectifs globaux de limitation des dépenses sont régulièrement fixés, chaque ministère demeure donc responsable de la qualité de la gestion publique. Les réformes de la qualité, lorsqu'elles sont une priorité d'un ministère, peuvent différer entre les ministères et au sein de chaque ministère. On remarque néanmoins que depuis les années 1980, l'attention portée à la qualité a graduellement augmenté dans tous les services publics, que ce soit au niveau national ou local⁸⁸³.

Malgré cette fragmentation, divers gouvernements se sont essayés à proposer des plans de réforme plus globaux qui ont souvent eu une influence limitée, mais que nous avons choisi de tout de même présenter car ils illustrent la volonté de concilier entre accès aux droits et contrôle des dépenses. Il est par ailleurs possible de distinguer diverses phases et de définir certaines catégories de réforme, comme la décentralisation ou la création d'agences autonomes.

2. Les grandes orientations des réformes de la gestion publique

Dans une première phase, deux cabinets de centre-droit constitués par une coalition de démocrates-chrétiens et de libéraux-conservateurs, et dirigés par Ruud Lubbers (1982-1989), ont initié des réformes d'envergure de l'administration publique connues sous le nom de *Grandes réformes de l'administration*. Elles visaient en premier lieu à réduire les dépenses publiques, mais l'amélioration de la qualité des politiques et de la distribution des services étaient également au centre des réformes⁸⁸⁴. Parce que les administrations devaient fonctionner avec moins de ressources, l'efficacité, l'efficience et la qualité du secteur public devaient être améliorées⁸⁸⁵. On remarque par ailleurs que ces réformes allaient toucher le niveau central et local. La première réforme a été celle de la décentralisation. Depuis cette période, tous les quatre ans lorsqu'un nouveau cabinet prend le pouvoir, des « engagements administratifs » sont signés entre le nouveau gouvernement national et les représentants des municipalités et des provinces. Ces engagements contiennent des accords sur les relations entre les différents niveaux

⁸⁸² *Ibid.*, p. 402.

⁸⁸³ Koos ROEST, *op. cit.*, p. 12.

⁸⁸⁴ Martien KUITENBROUWER. The Netherlands In FLYNN, Norman, STREHL, Franz ed. *Public Sector Management in Europe*. London: Prentice Hall, 1996, p. 107.

⁸⁸⁵ Koos ROEST, *op. cit.*, p. 2.

administratifs⁸⁸⁶. La seconde réforme adoptée visait plutôt à améliorer la qualité de la législation en débarrassant le système juridique de réglementations inutiles. D'autres parties des réformes visaient encore à privatiser une partie des biens publics, à réévaluer les politiques publiques de façon à s'assurer de leur utilité, mais aussi à améliorer leur efficacité, à réorganiser la fonction publique ou encore à réduire le nombre de fonctionnaires⁸⁸⁷.

Le troisième Cabinet Lubbers (1989-1994), résultant d'une alliance entre démocrates-sociaux et démocrates-chrétiens, a adopté une série de réformes qui visaient surtout à redistribuer les responsabilités entre les différents échelons de pouvoirs publics, et que l'on a nommées *Grandes réformes de l'efficience*. Ces dernières poursuivaient en large partie les « grandes réformes » entreprises dans les années 1980. En plus d'économiser, comme le faisait remarquer Walter J. M. Kickert, le gouvernement visait aussi à être :

« au service des citoyens en mettant en œuvre ces politiques et en fournissant des services avec efficacité et qualité. La société d'aujourd'hui est constituée de citoyens individuels qui font leurs comptes et qui veulent obtenir en retour une qualité de service en rapport avec les coûts. Cette tendance à l'individualisation paraissant irréversible, une attention accrue doit être portée à la qualité et au coût des services, ce qui semble être actuellement la priorité du gouvernement »⁸⁸⁸.

De façon plus précise, avec les *Grandes réformes de l'efficience*, il fallait décentraliser les compétences ainsi que les financements au niveau local, le but affiché étant de stimuler les activités sociales « à la base » par une politique de rénovation sociale. Les politiques publiques de rénovation urbaine, de logements sociaux, les politiques de santé et d'éducation pour les plus démunis et les immigrés, ou encore la distribution des prestations sociales aux exclus, devaient ainsi être rapprochées des publics visés. A côté de cette rénovation sociale, ce gouvernement a aussi conclu un accord avec l'Association des municipalités hollandaises (VNG) dans le cadre du programme Elan pour la décentralisation (1991), et afin de décentraliser une partie des missions, mais aussi des déficits aux municipalités. On remarque d'autre part qu'en 1990, une campagne sur le thème de l'efficacité a été lancée, et dont l'objectif n'était pas seulement de réaliser des économies budgétaires, mais également d'améliorer la qualité de l'organisation et du fonctionnement des services publics⁸⁸⁹.

En 1994, la nouvelle coalition au pouvoir résultant d'une entente entre sociaux-démocrates, libéraux et démocrates, et dirigée par Wim Kok (1994-1998), annonçait son intention de poursuivre les grandes lignes des réformes⁸⁹⁰. La décentralisation allait par exemple être de nouveau à l'ordre du jour, notamment avec la loi sur les relations financières de 1996. Avec cet

⁸⁸⁶ *Ibid.*, p. 12.

⁸⁸⁷ Walter J. M. KICKERT. Réformes administratives, p. 403.

⁸⁸⁸ *Ibid.*, p. 407.

⁸⁸⁹ *Ibid.*, p. 404.

⁸⁹⁰ Martien KUITENBROUWER, *op. cit.*, p. 110.

acte, les municipalités qui comptaient parmi leurs résidents une large part de populations pauvres ou précaires allaient recevoir davantage de ressources étatiques que celles qui étaient mieux nanties⁸⁹¹. La seconde coalition Kok au pouvoir de 1998-2002 a également poursuivi la modernisation de l'administration. Des « indicateurs d'efficacité » censés évaluer si les objectifs des politiques publiques avaient bien été atteints ont par exemple vu le jour. On a aussi mis en place à partir de cette période des contrats de gestion faisant état des buts à atteindre pour les gestionnaires de services publics. Ces contrats ont été largement utilisés au niveau municipal. Avec cette nouvelle gestion par résultats, l'accent a notamment été mis sur l'accueil des publics de l'administration, sur la qualité des relations entre l'administration et les citoyens. Ainsi, depuis cette période, comme l'affirme Koos Roest : “In line with this more service-oriented attitude and openness accompanied the result-oriented changes in structure to the public, especially by the public organisations in contact with citizens and social groups”⁸⁹².

3. La nouvelle gestion publique au niveau local

Diverses réformes adoptées aux Pays-Bas depuis les années 1980 ont donc visé à décentraliser une partie des responsabilités de l'administration centrale. Le processus de décentralisation ne s'inscrit certes pas uniquement dans l'histoire récente du pays, mais depuis cette période, les politiques de décentralisation adoptées ont cependant été étroitement associées au développement de techniques du nouveau management. Avec cette section, il s'agira donc de revenir sur les grandes lignes de cette décentralisation, et spécialement sur les réformes de la qualité des services publics adoptées dans ce contexte au niveau local et qui ont visé à lier contrôle des dépenses et meilleur accès aux prestations sociales.

Rappelons tout d'abord que de façon générale, le niveau municipal est responsable de la mise en œuvre des politiques, délivrant la plupart des services et des prestations sociales, ce qui fait que les municipalités sont les principales administrations qui entrent en relation avec les usagers des services publics. Ce niveau peut aussi initier diverses politiques jugées importantes pour le niveau local, dans la mesure où ces politiques respectent certaines règles fixées par les instances nationales et provinciales. Dans ce contexte, les idées du nouveau management public ont surtout influé sur les administrations locales, leur influence ayant été moindre au niveau provincial. On remarque cependant qu'étant donné les caractéristiques et la taille très variables des municipalités, les plus grandes sont souvent celles qui adoptent les premières de nouveaux

⁸⁹¹ Koos ROEST, *op. cit.*, p. 4.

⁸⁹² *Ibid.*, p. 7.

principes de gestion, les moins « importantes » suivant généralement leurs exemples après quelques années, alors même que les premières sont de nouveau prêtes à innover⁸⁹³.

Au cours des années 1980, on a vu se développer au niveau municipal, en lien étroit avec la décentralisation, des instruments souvent associés au nouveau management public comme l'utilisation d'indicateurs de performance, de méthodes de gestion budgétaire basées sur l'analyse des résultats, l'évaluation des politiques ou la mise en place de systèmes de gestion informatisés. On visait alors à économiser dans un contexte économique difficile, mais aussi à se rapprocher des besoins des populations, notamment des populations pauvres, et entre autres en favorisant le dialogue social⁸⁹⁴. A titre d'exemple, on a développé l'évaluation des politiques. Bien qu'il n'y ait pas de contrôle systématique des performances et de l'efficacité des services rendus au niveau local par le niveau central, plusieurs municipalités ont commencé à cette période à comparer le coût de leurs services avec d'autres villes, et ce à l'aide de tableaux comparatifs des performances dans divers domaines. Le gouvernement central a d'autre part facilité le développement d'un outil d'évaluation de la qualité des services publics au niveau local. Le Système de surveillance de qualité de services publics devait donner un aperçu au gouvernement central de la qualité et de l'efficacité des services publics locaux qui avaient des contacts fréquents avec des usagers. Pour cela, on prenait en considération la satisfaction de critères de qualité relatifs aux contacts avec les clients, notamment en interrogeant ces derniers. Un volet efficacité évaluait pour sa part le temps et les étapes nécessaires pour fournir un service. Divers systèmes similaires ont été depuis mis en place au sein de l'administration. A l'aide de ce système, l'administration centrale voulait mieux conseiller les municipalités sur les priorités à favoriser dans ces services⁸⁹⁵.

En résumé, il s'agissait donc pendant cette période d'améliorer la qualité de services dont les coûts devaient diminuer. Ainsi, comme l'expliquent Frank Hendriks et Peter Tops :

“The rise of the New Public Management in Dutch local government coincided with the emergence of policies to achieve fiscal economy and control, but cannot be entirely reduced to the latter. In the rhetoric of this period, the concerns being expressed were about quantitative (budgetary) and qualitative (content) operations at one and the same time: they were about ‘smaller but better’ (in other words, about smaller but better-functioning government), and about ‘more or less’ (more quality for less money). The ‘value-for-money’ rhetoric of the New Public Management satisfied both concerns and this fitted in seamlessly”⁸⁹⁶.

⁸⁹³ Frank HENDRIKS, Peter TOPS. Local Public Management Reforms in the Netherlands: Fads, Fashions and Winds of Change. *Public Administration*, June 2003, vol. 81, n° 2, p. 303.

⁸⁹⁴ Rick van BERKEL, *op. cit.*, p. 22.

⁸⁹⁵ OECD. *Managing Across Levels of Government*. Paris: OECD, 1997, p. 344. Disponible sur : <http://www.oecd.org/dataoecd/9/59/1902353.pdf>.

⁸⁹⁶ Frank HENDRIKS, Peter TOPS, *op. cit.*, p. 307.

Avec les années 1990 et le rétablissement relatif de la situation économique, les réformes municipales de la gestion axées sur l'organisation interne ont été davantage tournées sur l'environnement externe, et l'attention particulière portée aux « clients » des services publics s'est plutôt intéressée à ces derniers en temps que citoyens. Les élections municipales de 1990 et de 1994, avec la montée de l'extrême-droite et le désintérêt constaté des citoyens pour la vie politique, ont aussi influé sur ces réformes, les gouvernements locaux qui avaient développé des mécanismes plus efficaces de distribution des prestations et des services pour leurs « clients » s'intéressant alors également à les faire participer à la vie locale.

Cette phase des réformes a par exemple été caractérisée par le développement de la co-production des politiques. Les citoyens et leurs représentants ont alors été davantage consultés quant aux programmes de développements locaux, et par le biais de débats publics, d'ateliers participatifs ou de dialogues consultatifs. Plus important en ce qui concerne les populations les plus pauvres, la gestion ou la gouvernance « par quartiers » a été développée. On a en d'autres termes (re)découvert les quartiers comme points d'entrée et d'accès aux institutions, et particulièrement dans le domaine social. Il s'agissait en ce sens de se rapprocher au plus près des besoins et des attentes des populations. Dans ce cadre, on a là encore favorisé le dialogue avec les populations par diverses initiatives, comme des débats publics, conférences ou consultations locales⁸⁹⁷. Avec ces évolutions, les difficultés d'accès aux aides de certaines populations ont pu ressortir davantage et être mieux connues des autorités locales.

Il ne s'agissait pas pour autant de cesser d'améliorer la qualité des services rendus. A côté de réforme visant à revitaliser la vie politique municipale, comme l'affirmaient Wim Derksen et Arno F. A. Korsten :

“efforts can be made to improve the effectiveness of local government. This might include improving the internal organisation, the notion of ‘one-stop’ service, improvements in the civil service system and adjustment in the scale of administration”⁸⁹⁸.

En 1992, et pour donner un exemple des politiques adoptées à cette époque, des « centres de services civiques » expérimentaux ont été mis en place par certaines municipalités. Ces centres visaient à améliorer les services publics rendus aux usagers. Il s'agissait en fait de regrouper au sein d'un même lieu la plupart des informations sur les prestations sociales et services offerts par l'administration, et de façon à faciliter l'accès des citoyens tout en limitant les coûts. Ces centres pouvaient aussi traiter directement plusieurs demandes d'aide. Ces expériences de regroupements de services ont d'une façon ou d'une autre été poursuivies depuis par de nombreuses

⁸⁹⁷ *Ibid.*, p. 312.

⁸⁹⁸ Wim DERKSEN, Arno F. A. KORSTEN. Local Government: A Survey In KICKERT, Walter J. M. and VUGHT, Frans A. van ed. *Public Policy & Administration Sciences in the Netherlands*. London: Prentice Hall, 1995, p. 69.

municipalités. On remarque d'autre part qu'à partir des années 1990, le ministère des Affaires sociales a commencé à comparer régulièrement le fonctionnement des services municipaux qui distribuaient les aides sociales, et de façon à apporter des suggestions pour les rendre plus efficaces. Ces services municipaux ont par ailleurs souvent créé des questionnaires destinés à leurs usagers, et de façon à connaître leurs opinions sur les services rendus. La plupart des grandes municipalités ont également nommé un médiateur pour recueillir les plaintes et les insatisfactions des usagers⁸⁹⁹.

A titre d'exemple de la diffusion de réforme de la gestion publique au niveau local, le cas de la municipalité de Tilburg est souvent cité. Dans les années 1980, des politiques jugées très efficaces de gestion publique avaient été adoptées dans cette ville. Le but des initiatives était d'améliorer la qualité, l'efficacité et l'efficience de la gestion municipale⁹⁰⁰. Peu à peu, on en vint cependant à déplorer le fait que malgré le fort bon rapport « qualité-prix » des services rendus au niveau municipal, les citoyens participaient trop peu à la vie locale. Il s'agissait d'impliquer davantage les citoyens dans la conception des politiques de façon à répondre vraiment à leurs besoins, et pas seulement aux attentes supposées. A partir de 1995, on mit en place diverses initiatives symbolisées par la vignette *Permanent Ontwikkelingsproces* (POP, ou Processus de développement continu). Comme l'expliquent Frank Hendriks et Peter Tops :

“In the POP philosophy, the Tilburger – or more broadly speaking Tilburg’s societal clientele – was re-defined as the new focal point of local government. This meant, on the one hand, that local government would try to meet the wishes of citizens and societal organizations by such measures as integrating counter services and streamlining procedures for various permit applications”⁹⁰¹.

Il faut finalement préciser que la campagne « pour une plus grande efficacité » du début des années 1990 a conduit de nombreux ministères à émettre des propositions pour autonomiser une plus grande partie des tâches gouvernementales. Il s'agissait initialement de réaliser des économies budgétaires en séparant tâches d'élaboration des politiques et d'exécution. Les agences exécutives autonomes ont dans ce contexte rapidement été considérées comme un moyen d'améliorer la gestion. Tout comme avec le programme *Next Steps* adopté au Royaume-Uni, il s'agissait en large partie de libérer les tâches d'exécution de l'ingérence des politiques de La Haye, afin qu'ils puissent davantage se consacrer aux tâches qui leur étaient confiées, l'autonomie de gestion devant ainsi aboutir à une meilleure qualité et efficacité des prestations du service public⁹⁰². En d'autres termes, comme l'explique Sandra Van Thiel :

⁸⁹⁹ Martien KUITENBROUWER, *op. cit.*, pp. 95-96.

⁹⁰⁰ Frank HENDRIKS, Peter TOPS, *op. cit.*, p. 310.

⁹⁰¹ *Ibid.*, p. 315.

⁹⁰² Walter J. M. KICKERT. Réformes administratives, p. 408.

“the most important motives – if mentioned – for the creation of quangos at local level were to separate policy and administration so that politicians, policy makers and policy implementors could stick to their core business. Other motives are to improve the efficiency of policy implementation, to reduce costs and enhance the quality of customer services”⁹⁰³.

Ces agences autonomes ont également été largement développées au niveau municipal. On remarque cependant qu’en ce qui concerne la distribution des prestations sociales dont les municipalités ont la charge, la création d’agences autonomes a plutôt été limitée⁹⁰⁴. Au niveau national, des agences semi-autonomes sont cependant en charge de verser certaines prestations assurantielles (*people’s insurance*), dont l’assurance chômage.

∴

Aux Pays-Bas, et même si le processus de transformation de l’administration publique a été plutôt discret et incrémental, il apparaît donc que les réformes dites de la qualité mises en œuvre visaient à concilier « orientation-client » ou meilleur accès aux aides et rationalisation de l’action administrative. C’est notamment le cas avec les programmes de réforme nationaux adoptés à partir des années 1980, mais aussi avec les évolutions de la gestion dans les municipalités qui sont les principales instances qui délivrent des prestations d’assistance sociale aux citoyens. On remarque à ce propos qu’une forte volonté de transformer la gouvernance sociale et de faire participer les citoyens à la vie locale expliquent en partie la mise en lumière de difficultés locales d’accès et les améliorations apportées.

IV. En France, des réformes nuancées et modérées de la gestion publique

La conciliation entre le référentiel sectoriel de l’accès aux droits et le référentiel global caractérisé par le ciblage des aides sur les plus démunis allait aussi se traduire, en France, par diverses réformes de l’administration. Ainsi, comme les acteurs professionnels et administratifs le demandaient, l’amélioration de l’accès aux droits sociaux est passée par des réformes institutionnelles permettant de perfectionner les relations entre les structures publiques en charge

⁹⁰³ Sandra van THIEL. Quangos in Dutch Government In POLLITT, Christopher, Colin TALBOT ed. *Unbundled Government: A Critical Analysis of the Global Trend to Agencies, Quangos and Contractualisation*. London: Routledge, 2004, p. 172.

⁹⁰⁴ *Ibid.*, pp. 172-173.

des politiques sociales et les usagers⁹⁰⁵, réformes qui visaient aussi à mieux contrôler les coûts de l'action administrative.

Pour présenter ces principales évolutions en France, nous avons choisi de séparer au sein de réforme de la qualité entre les programmes visant à faciliter l'accessibilité géographique et sociale, et les programmes visant à améliorer la lisibilité en tant que telle. Dans un premier temps, il sera donc question des réformes qui ont porté sur l'amélioration de l'accueil des usagers, avec par exemple la création de plates-formes de services publics. Dans un deuxième temps, nous aborderons les réformes qui ont plutôt visé à simplifier les procédures et les formalités administratives, dont les simplifications du langage administratif. Nous avons finalement choisi de détailler l'exemple du développement de la contractualisation des missions d'un organisme en charge de distribuer la plupart des prestations ciblées, la CNAF, cette contractualisant recoupant à la fois des objectifs de lisibilité, d'accessibilité, mais aussi de rationalisation de l'action administrative.

1. Diverses séquences de réforme

L'objet de notre recherche n'est pas d'analyser la totalité du processus de réforme de l'administration dans les pays étudiés. Il s'agit bien de s'intéresser, à l'aide d'exemples, aux réformes de la qualité qui ont visé à faciliter l'accès aux prestations ciblées et à mieux contrôler les dépenses. Afin de situer ces réformes, nous avons toutefois et dans un premier temps choisi de donner un bref aperçu du processus de réforme des administrations françaises dans son ensemble.

En France, à partir des années 1980, l'administration allait être soumise, comme dans la plupart des pays d'Europe de l'Ouest, à des pressions visant à la rendre plus efficiente et efficace. La crise économique des années 1970 allait ainsi influencer largement sur le processus de réforme. Précisons qu'en comparaison avec le cas anglais, où des réformes relevant d'une volonté affirmée de transformer l'administration publique, notamment de réduire son importance, ont pris place, les réformes adoptées en France ont été plus nuancées. La façon de réformer s'explique en partie par le caractère napoléonien de l'administration française, qui est traditionnellement caractérisée par une organisation très hiérarchisée, puissante, uniforme, professionnalisée, responsable et bien contrôlée par le pouvoir central. Ainsi, comme au Royaume-Uni, l'administration est très centralisée, la plupart des décisions se prenant à Paris⁹⁰⁶. On remarque cependant que les réformes ont souvent été difficiles car elles doivent entraîner l'adhésion de la haute fonction publique qui fait figure de relais indispensable non seulement dans la mise en œuvre des

⁹⁰⁵ Bénédicte DELAUNAY. Accueil, information, formalités et procédures : Le point sur les réformes. *Informations sociales*, décembre 2004, n° 120, p. 92.

⁹⁰⁶ Vincent HOMBURG, Christopher POLLITT, Sandra van THIEL, *op. cit.*, pp. 6-7.

réformes, mais aussi dans son acceptation par la fonction publique⁹⁰⁷. De même, les syndicats ont un pouvoir important et ils ont pu bloquer certaines réformes administratives. Le système administratif français est par ailleurs régi par de nombreuses lois et réglementations qu'il faut modifier pour réformer. Notons aussi que le caractère particulier de la notion de service public a pu faire en sorte que les réformes soient moins « radicales », ou du moins qu'elles soient présentées de façon plus nuancée qu'au Royaume-Uni. Ainsi, comme l'explique Walter J. M. Kickert :

“The classical French notion of ‘service public’ (a crucial notion in the French public sector denoting the core tasks of the state, the tasks that are of ‘intérêt général’ and carried out by ‘l’administration’) was still alive and prevented the government from outright neo-liberal ‘management’ reforms”⁹⁰⁸.

En ayant en tête ces caractéristiques spécifiques au cas français, il est possible de distinguer quatre périodes principales de réforme⁹⁰⁹. Entre 1984 et 1986, sous le gouvernement socialiste et suite à la crise économique, une politique d'amélioration de la qualité et de diminution des coûts a été introduite. Jean Le Garrec, alors secrétaire d'Etat chargé de la fonction publique et des simplifications administratives, proposait à la fois de :

« réaffirmer la valeur et la défense des arrangements historiques du système administratif et de manifester les signes d'une nouvelle préoccupation pour une meilleure gestion de l'administration dans un contexte budgétaire tendu »⁹¹⁰.

Pour cela, il fallait entre autres améliorer la relation entre administration et administrés par des politiques visant à informer, à simplifier et à protéger les droits des usagers. Dans une seconde période allant de 1986 à 1988, l'arrivée de la droite au pouvoir avec le gouvernement de cohabitation de Jacques Chirac allait correspondre avec une politique de réforme plutôt néo-libérale. Le service public a alors été sévèrement critiqué pour son coût jugé excessif et pour son caractère archaïque, provoquant une réaction de défense de la part de la fonction publique qui allait sérieusement freiner la mise en œuvre des réformes. En 1988 et 1993, le retour au pouvoir de gouvernements socialistes (Michel Rocard 1988-1991, Edith Cresson 1991-1992, Pierre Bérégovoy 1992-1993) allait en quelque sorte faciliter les réformes grâce à la recherche d'un compromis entre nouvelle gestion publique et organisation traditionnelle de l'administration publique. Il s'agissait alors de moderniser sans toucher au statut de la fonction publique. En 1989,

⁹⁰⁷ Luc ROUBAN. *La fonction publique*, p. 108.

⁹⁰⁸ Walter J. M. KICKERT. Public Management Reforms in Countries with Napoleonic State Model: France, Italy, Spain In POLLITT, Christopher, THIEL, Sandra van, HOMBURG, Vincent ed. *New Public Management in Europe: Adaptation and Alternatives*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2007, pp. 31-32.

⁹⁰⁹ *Ibid.*, pp. 32-33.

⁹¹⁰ Philippe BEZES. L'Etat et les savoirs managériaux: Essor et développement de la gestion publique en France In LACASSE, François et VERRIER, Pierre-Eric dir. *30 ans de réforme de l'Etat : Expériences françaises et étrangères : Stratégies et bilans*. Paris : Dunod, 2005, p. 22.

le lancement du programme « Renouveau du service public » allait par exemple s'accompagner de plusieurs évolutions incrémentales, dont les « cercles de qualité », les « projets de services » pour donner davantage d'autonomie aux agences exécutives, et les « centres de responsabilité » avec lesquels des contrats de gestion impliquant une orientation « client » ont été signés entre les ministères et leurs agences⁹¹¹. Dans une période plus récente, débutant en 1995 avec l'arrivée au pouvoir du gouvernement de droite d'Alain Juppé, la réforme administrative allait devenir la « réforme de l'Etat ». En plus d'objectifs associés à la nouvelle gestion publique, comme une gestion par les résultats ou une orientation client, des réformes affectant directement l'organisation de l'Etat ont été adoptées, dont une décentralisation et une déconcentration progressives des responsabilités de l'Etat central. Le thème de la réforme de l'Etat allait perdurer, le gouvernement socialiste de Lionel Jospin (1997-2002) centrant les réformes sur la « proximité » et la construction d'un Etat plus efficace. Les actions du gouvernement de droite de Jean-Pierre Raffarin (2002-2005) et de Dominique de Villepin (2005-2007) allaient pour leur part être dirigées par la diffusion d'une culture managériale, une amélioration de la gestion des ressources humaines, et la mise en place de simplifications administratives dans une optique de satisfaction des usagers.

En résumé, selon Jacques Chevallier, l'ensemble des réformes adoptées depuis les années 1980 s'inscrivaient dans une reconsidération du rôle de l'Etat caractérisée par la recherche d'un Etat plus « modeste ». Ainsi, une partie des responsabilités exécutives allait être confiée à des corps indépendants. La centralisation traditionnelle des responsabilités allait diminuer au profit d'une dévolution des pouvoirs. La recherche d'efficacité allait finalement aller de pair avec des réformes axées sur le rapport « qualité-prix » et sur une gestion budgétaire par résultats⁹¹².

2. L'amélioration de l'accueil et de la lisibilité

Au sein de ces évolutions, il s'agit dans un premier temps de s'intéresser aux initiatives qui ont été prises plus spécifiquement pour améliorer l'accueil des usagers, ou pour faciliter l'accessibilité sociale et géographique, puis d'étudier des réformes qui ont visé à simplifier les procédures. L'exemple donné de la contractualisation au sein de la CNAF regroupe finalement ces différents développements.

⁹¹¹ Luc ROUBAN. La réforme de l'Etat en Europe : Quel avenir pour le service public ? In D'ARCY, François, ROUBAN, Luc dir. *De la V^e République à l'Europe : Hommage à Jean-Louis Quermonne*. Paris : Presses de la Fondation nationale de sciences politiques, 1996, p. 145.

⁹¹² Jacques CHEVALLIER. La réforme de l'Etat, *Administration Française*. Paris : ENA, 2004. Ouvrage cité dans : Walter J. M. KICKERT. Public Management Reforms, p. 33.

a) Les chartes et les plates-formes des services publics

Comme au Royaume-Uni, le développement en France de chartes de services publics illustre bien l'intérêt porté à la question de l'amélioration de la qualité et de l'accès aux aides. Comme l'explique Lucie Cluzel-Métayer, c'est d'ailleurs l'adoption de la *Citizen's Charter* au Royaume-Uni en 1991 qui allait déclencher un mouvement à la fois politique et administratif en faveur de l'élaboration d'une charte similaire en France⁹¹³.

La première expérience conséquente de développement d'une charte consacrant les droits des usagers dans leurs relations avec l'administration a ainsi eu lieu en France un an après l'adoption de la charte britannique, le gouvernement de Pierre Bérégovoy lançant l'élaboration de la *Charte des services publics* adoptée en Conseil des ministres le 18 mars 1992⁹¹⁴. Cette dernière consacrait les principes traditionnels des services publics, soit l'égalité, la continuité et la neutralité, mais visait également à faire connaître aux usagers des services publics leurs droits, à mieux les accueillir, à promouvoir la concertation et à associer les usagers à la définition et à la mise en œuvre des politiques, et finalement à simplifier les textes et les procédures⁹¹⁵. Malgré ses ambitions, la charte était une simple déclaration d'intention qui n'avait aucun statut juridique. Son caractère non contraignant et trop général, de même que le fait que cette charte soit restée strictement interne à l'administration, les associations d'usagers n'ayant par exemple pas été sollicitées lors de son élaboration, expliquaient en partie le fait qu'elle soit tombée dans l'oubli. Il ne s'agissait en quelque sorte que « d'une simple déclaration d'intention sans véritable valeur politique ou symbolique »⁹¹⁶.

En 1995, le gouvernement Juppé relançait l'idée de créer une *Charte des citoyens et des services publics*. Notons que dans l'intervalle, l'année 1994 avait été nommée par le gouvernement d'Edouard Balladur « année de l'accueil ». A propos de la démarche qualité développée par le gouvernement Juppé, on pouvait lire dans un rapport de la Délégation Interministérielle à la Réforme de l'Etat (DIRE) publié en 1998 :

⁹¹³ Lucie CLUZEL-METAYER, *op. cit.*, p. 174.

⁹¹⁴ Avant cette date, on remarque la volonté du Président de la République, François Mitterrand, de créer une charte des relations entre l'administration et les usagers portant sur le statut de l'utilisateur du service public, et telle que proposée en 1983. Malgré la mise en place d'un groupe de travail sur la question, cette charte n'allait cependant pas voir le jour, le conseil d'Etat s'inquiétant entre autres de la forme juridique de ce statut et de ses conséquences contentieuses. *Ibid.*, pp. 184-185.

⁹¹⁵ SENAT. Mise en œuvre de la charte des services publics. Question écrite n° 21337 de M. Henri Collette (Pas-de-Calais - RPR). Réponse du ministère : Fonction publique. *Journal officiel du Sénat*, 27/08/1992, p. 1969. Disponible sur : <http://www.senat.fr/questions/base/1992/qSEQ920521337.html>.

⁹¹⁶ Lucie CLUZEL-METAYER, *op. cit.*, p. 186.

« La conduite de démarche qualité doit permettre d'organiser et de soutenir dans la durée l'effort des services territoriaux pour maîtriser les « processus de production », définir les indicateurs de résultat, optimiser l'emploi des ressources, s'orienter vers la satisfaction de l'utilisateur et aller le plus possible vers la définition d' « engagements de service » (portant sur les délais de réponse ou de traitement des dossiers, la nature ou la qualité des prestations, les modes d'information et de concertation...) »⁹¹⁷.

En introduction d'une circulaire relative à la préparation et à la mise en œuvre de la réforme de l'Etat et ses services publics, circulaire qui présentait la charte en cours de préparation, on pouvait par ailleurs lire : « Les citoyens de notre pays veulent un Etat et des services publics plus efficaces, plus économes et plus accessibles »⁹¹⁸.

Dans ce contexte, la charte devait donner corps à des principes nouveaux, soit la qualité, l'accessibilité, la simplicité, la rapidité, la transparence, la médiation, la participation, la responsabilité, préceptes qui venaient compléter les principes traditionnels des services publics : la neutralité, l'égalité et la continuité⁹¹⁹. Cette charte allait cependant être abandonnée en 1997 et pour des raisons similaires à celles qui expliquent l'abandon de la charte de 1992⁹²⁰.

Malgré ces échecs, l'idée d'une charte des services publics n'a pas été délaissée pour autant. Il allait cependant falloir attendre l'année 2005 pour qu'une nouvelle charte, la *Charte Marianne*, soit mise en œuvre. En comparaison avec la *Citizen's Charter* britannique, on remarque que les deux chartes visaient à améliorer la qualité des services publics en adoptant une approche consumériste selon laquelle des critères de services prédéfinis, et auxquels pouvaient s'attendre les usagers, étaient affichés. La *Charte Marianne* avait été présentée en novembre 2003, expérimentée d'abord dans quelques départements, puis généralisée en janvier 2005 dans 1 650 services de l'État, soient les services centraux et déconcentrés. Elle déclinait cinq rubriques d'engagements qui visaient à contribuer à améliorer le recours aux prestations et services, soit rendre l'accès aux services plus facile, développer un accueil attentif et courtois, donner une réponse compréhensible aux demandes dans un délai annoncé, et écouter les usagers pour progresser. Ces engagements « obligatoires » étaient complétés par des engagements optionnels⁹²¹. Il était par exemple recommandé de faciliter l'accès aux services en rendant

⁹¹⁷ COMMISSARIAT A LA REFORME DE L'ETAT. *Développer la qualité du service, chartes qualité et engagements dans les services publics*. Paris : La Documentation française, 1997. Citation tirée du rapport suivant : Michel BORGETTO, Michel CHAUVIERE, Brigitte FROTIEE, Didier RENARD (en collaboration avec Michèle POULAIN), *op. cit.*, p. 63.

⁹¹⁸ Alain JUPPE. *Circulaire du 26 juillet 1995 relative à la préparation et à la mise en œuvre de la réforme de l'Etat et des services publics*. Journal officiel, 26/07/1995. Disponible sur : <http://admi.net/jo/PRMX9500950C.html>.

⁹¹⁹ *Ibid.*

⁹²⁰ Lucie CLUZEL-METAYER, *op. cit.*, p. 186.

⁹²¹ On remarque que malgré l'utilisation du terme « obligation », la *Charte Marianne*, pas plus que la *Citizen's Charter* et *Service First*, ne prévoient de mécanisme de protection des droits reconnus. Ainsi, aucun mécanisme de mise en jeu de la responsabilité des services ou des agents n'est prévu. « Il ne s'agit donc pas d'un statut de l'utilisateur

accessibles aux individus à mobilité réduite les locaux ou encore de mieux orienter les usagers vers le bon interlocuteur. On incitait aussi les administrations à prévoir des possibilités d'accueil en toute confidentialité, à améliorer les conditions d'attente, à simplifier et à rendre plus lisibles les courriers et les formulaires. Les envois postaux devaient recevoir dans un délai maximum de deux mois une réponse définitive ou un accusé de réception indiquant dans quel délai une réponse serait donnée et le nom de la personne en charge du dossier. On facilitait aussi les réclamations et on s'engageait à interroger les usagers sur leurs attentes et leur satisfaction⁹²².

En complément de la charte, un guide intitulé *Accueil des personnes en difficulté* était publié. On remarque que ce guide avait été conçu en collaboration par des membres de l'administration, mais aussi d'associations caritatives qui avaient été actives dans la construction du référentiel de l'accès⁹²³. On incitait alors les administrations concernées à parfaire leur connaissance des publics en difficulté. Il était par exemple préconisé d'organiser localement le dialogue avec les publics exclus. On insistait par ailleurs sur la nécessité d'apprendre aux agents d'accueil à mieux gérer leur propre stress, à gérer l'agressivité de certains publics, à adopter une attitude physique et verbale rassurante ou encore à connaître les actions préventives et à les appliquer⁹²⁴.

Contrairement aux chartes précédentes, la *Charte Marianne* semble perdurer. En 2006, le *Référentiel Marianne*, qui développe et précise les engagements de la *Charte Marianne*, de même que le *Label Marianne*, délivré aux services publics par un organisme tiers de certification sur la base du respect du *Référentiel Marianne*, ont par exemple été créés dans le but de renforcer la charte⁹²⁵. Plus récemment, on remarque l'importance donnée à la charte dans le nouvel outil de la réforme de l'Etat, le processus de Révision Générale des Politiques Publiques (RGPP). Cette démarche a été lancée en juillet 2007 sous le nouveau gouvernement de François Fillon. Il s'agissait de réviser, à l'aide d'équipes d'audit mixtes composées d'acteurs publics et privés, l'ensemble des missions de l'Etat. Les réformes jugées nécessaires devaient ensuite être concrétisées par tous les ministères. A cette fin, dans chaque ministère, un comité de pilotage devait être créé. Ces comités devaient définir un plan d'action basé sur un calendrier, et définir des indicateurs de suivi. On remarque que ces indicateurs ne devaient pas se limiter à

du service public, mais plutôt d'un instrument de mobilisation des agents et de communication conforme à l'esprit du New Public Management ». Lucie CLUZEL-METAYER, *op. cit.*, p. 180.

⁹²² FRANCE. MINISTERE DE LA FONCTION PUBLIQUE ET DE LA REFORME DE L'ETAT. SECRETARIAT A LA REFORME DE L'ETAT. *Lancement national de la « Charte Marianne » : Pour un accueil dans les services de l'Etat*. Paris : janvier 2005. Disponible sur : http://www.thematiques.modernisation.gouv.fr/bib_res/244.pdf.

⁹²³ Divers membres d'associations caritatives qui faisaient partie d'ALERTE (voir chapitre deux) avaient participé à l'élaboration de ce guide, soit des représentants du Secours Catholique et d'EMMAÛS.

⁹²⁴ FRANCE. MINISTERE DE LA FONCTION PUBLIQUE ET DE LA REFORME DE L'ETAT. DUSA, *op. cit.*

⁹²⁵ FRANCE. MINISTERE DU BUDGET, DES COMPTES PUBLICS ET DE LA FONCTION PUBLIQUE. DIRECTION GENERALE DE LA MODERNISATION DE L'ETAT. *Label Marianne. Un accueil plus performant grâce à un référentiel Marianne plus exigeant*. Interview de Juan José Perez, chargé de mission Marianne à la DGME. Disponible sur : http://www.thematiques.modernisation.gouv.fr/chantiers/634_59.html.

« l'amélioration de l'efficacité de la dépense publique », mais aussi à l'évaluation des moyens et de la « mesure de la qualité des services rendus »⁹²⁶. Toutes les actions devaient finalement être coordonnées par le ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique. Six axes de modernisation ont alors été définis pour toute la fonction publique. Il s'agissait notamment d'améliorer les services pour les citoyens et les entreprises, et de « rétablir l'équilibre des comptes publics et garantir le bon usage de chaque euro »⁹²⁷. Ainsi, la simplification des démarches administratives et l'amélioration de l'accueil dans les services publics était une des priorités de la RGPP. Pour cela, il fallait renforcer l'administration électronique, étendre les garanties données au public sur la qualité de l'accueil, améliorer l'accueil physique des administrations, et améliorer l'efficacité de l'accueil téléphonique. Parmi les actions élaborées à ce jour pour atteindre ces objectifs, une version plus ambitieuse du *Référentiel Marianne* a été définie. Ce référentiel doit encore être présenté aux ministères, et être déployé dans l'ensemble des services de l'Etat d'ici à 2011⁹²⁸. Pour détailler davantage les liens entre la charte et une démarche globale visant à mieux contrôler les coûts de la protection sociale, la Direction Générale de la Modernisation de l'Etat (DGME) présentait par ailleurs les enjeux liés à une démarche qualité dans laquelle est insérée la *Charte Marianne*. Il fallait ainsi « Promouvoir le modèle organisationnel du « management de la qualité » comme le plus approprié pour travailler de manière cohérente sur la performance, l'efficacité et la qualité de service »⁹²⁹.

Parmi d'autres réformes qui ont permis d'améliorer l'accès tout en cherchant à mieux contrôler les coûts de la protection sociale, nous avons aussi choisi de nous intéresser à la création de services « polyvalents ». L'Etat français encourage en effet et depuis plusieurs années la création de maisons de services publics dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville et dans les zones rurales. Ces maisons doivent entre autres permettre de limiter la complexité et l'éparpillement des structures, et de façon à faciliter l'accès des citoyens, mais aussi permettre de mutualiser les ressources des différents services représentés⁹³⁰. Il s'agit de regrouper dans un même lieu un accueil polyvalent et de proximité de certains services publics, notamment dans le

⁹²⁶ FRANCE. MINISTERE DU BUDGET, DES COMPTES PUBLICS ET DE LA FONCTION PUBLIQUE. *La méthode - Révision Générale des Politiques Publiques. La mise en œuvre des réformes RGPP*. Disponible sur : <http://www.rgpp.modernisation.gouv.fr/index.php?id=10&type=123>.

⁹²⁷ Eric WOERTH. *RGPP : 1^{er} rapport d'étape au Président de la République*. 3 décembre 2008, p.1. Disponible sur : http://www.rgpp.modernisation.gouv.fr/fileadmin/user_upload/1erRapportEtapeRGPP.pdf.

⁹²⁸ FRANCE. MINISTERE DU BUDGET, DES COMPTES PUBLICS ET DE LA FONCTION PUBLIQUE. *Chantier - Révision Générale des Politiques Publiques. L'amélioration de l'accueil dans les services publics*. Le 22/05/2008, p. 2. Disponible sur : [http://www.rgpp.modernisation.gouv.fr/index.php?id=51&type=123&tx_ttnews\[tt_news\]=244&tx_ttnews\[backPid\]=11&cHash=bf49e5db5d](http://www.rgpp.modernisation.gouv.fr/index.php?id=51&type=123&tx_ttnews[tt_news]=244&tx_ttnews[backPid]=11&cHash=bf49e5db5d).

⁹²⁹ FRANCE. MINISTERE DU BUDGET, DES COMPTES PUBLICS ET DE LA FONCTION PUBLIQUE. DGME. *L'amélioration de la qualité du service rendu*. Disponible sur : http://www.thematiques.modernisation.gouv.fr/axes/52_14.html#.

⁹³⁰ Jean-Benoît ALBERTINI. *Réforme administrative et réforme de l'Etat en France : Thèmes et variations de l'esprit de réforme de 1815 à nos jours*. Paris : Economica, 2000, p. 143.

domaine de l'emploi (ANPE) et des prestations sociales (CPAM, CAF)⁹³¹. A propos de ces réformes, et selon les termes de Lucie Cluzel-Métayer, on peut affirmer que :

« l'intérêt de la polyvalence n'a pas échappé aux pouvoirs publics : permettant de dépasser la contradiction entre le principe d'égal accès des services publics et l'impératif de maîtrise des coûts de gestion, la polyvalence devait être renforcée »⁹³².

C'est dans les zones rurales et de montagne que les premières structures polyvalentes ont été mises en place afin de garantir l'accessibilité par une mise en commun d'une partie des ressources des services publics. Rapidement, cette logique a été étendue aux Zones Urbaines Sensibles (ZUS), principal objet de notre intérêt. La mission Picard de 1991, qui recommandait la présence de services publics de proximité dans des zones territoriales particulières, est désignée comme étant à la base de ce processus visant à rapprocher les services des usagers dans les villes⁹³³. Suite à ce rapport, une première expérimentation des plates-formes regroupant en un lieu unique les services contribuant à l'insertion sociale et professionnelle dans les quartiers sensibles était lancée par le Comité interministériel de la ville du 29 juillet 1993 dans quelques quartiers difficiles. Cette expérimentation a été consacrée par la circulaire conjointe des ministres de l'emploi et de la ville du 3 mai 1994⁹³⁴.

Sous la nouvelle présidence (1995), les efforts pour regrouper les services allaient être poursuivis, ces démarches ne relevant en large partie pas de logiques partisans. Les recommandations ministérielles faites en 1995 incitaient ainsi à la création de guichets uniques regroupant les administrations de l'Etat, les collectivités locales, les organismes gestionnaires de prestations et les services publics⁹³⁵. Des « maisons de services publics », « espaces de services » ou encore « plates-formes des services publics » ont été généralisés en 1996 par le Comité interministériel pour la réforme de l'Etat, et une circulaire datée du 1^{er} août 1996 en fixait les modalités⁹³⁶. Il s'agissait alors de désenclaver des zones urbaines sensibles dans une perspective de lutte contre l'exclusion, le maintien des services publics étant sous-tendu par un enjeu social auquel la politique de la ville entendait répondre. Cette préoccupation se traduisait concrètement par le poids des prestations sociales au sein de ces structures : tandis que les points publics en milieu rural avaient en principe une vocation généraliste intégrant des prestations économiques et touristiques, les plates-formes des services publics étaient plutôt thématiques puisqu'elles se

⁹³¹ Bénédicte DELAUNAY, *op. cit.*, p. 93.

⁹³² Lucie CLUZEL-METAYER, *op. cit.*, p. 210.

⁹³³ Paul PICARD. L'amélioration du service public dans les quartiers. *Rapport au ministre d'Etat, ministre de la Ville et de l'Aménagement du territoire*, juillet 1991.

⁹³⁴ DELEGATION INTERMINISTERIELLE A LA REFORME DE L'ETAT (DIRE). *Les maisons des services publics : Compte rendu d'enquête*. 1999. Disponible sur : <http://www.fonction-publique.gouv.fr/IMG/maison-service-public.pdf>.

⁹³⁵ Michel BORGETTO, Michel CHAUVIERE, Brigitte FROTIEE, Didier RENARD (en collaboration avec Michèle POULAIN), *op. cit.*, p. 72.

⁹³⁶ EXNOTA. *The Emergence of Non-Take-Up in France*. October 2003, p. 30. Document non-publié.

polarisent sur la recherche d'emploi, l'information, la formation et l'insertion sociale et professionnelle⁹³⁷. A propos de cette orientation thématique, comme l'explique Michel Chauvière, précisons que cette gestion par guichet serait en grande partie une gestion de prestations sociales de plus en plus ciblées vers les exclus :

« Compte tenu des effets d'annonce, ces dispositifs créent de l'attente, alors qu'en réalité ils contribuent à figer les nouvelles asymétries sociales de places et de rôles, entre les nantis, hors situation de guichet, non pratiquants, et les « assistés », en situation, bien obligés de pratiquer ces dispositifs pour survivre»⁹³⁸.

Le Comité interministériel des villes du 14 décembre 1999 allait aussi prôner le développement de ces structures polyvalentes. Ainsi, chaque quartier prioritaire devait faire l'objet d'un projet de services publics de quartier qui visait entre autres à améliorer l'accueil des usagers, à simplifier les procédures et à faciliter l'accès aux droits⁹³⁹. Le 12 avril 2000, la loi n° 2000-321 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations facilitait la création de ces maisons de services, et afin de simplifier les démarches des usagers et d'améliorer la proximité des services publics sur le territoire en milieu urbain et rural⁹⁴⁰. Précisons que cette loi, avec les articles 16 à 25, créait également une obligation pour les administrations d'émettre des accusés de réception aux demandes reçues, fixait des délais limites pour répondre aux demandes, et détaillait certains droits de recours pour les administrées. La circulaire du 26 décembre 2000 précisait pour sa part les orientations à prendre pour renforcer la présence et la qualité des services publics dans les quartiers difficiles. On préconisait alors le développement de structures polyvalentes, permettant entre autres d'améliorer l'accueil et l'accès, et on assurait davantage leur financement⁹⁴¹.

Plus récemment, la loi Borloo de 2003 sur la ville et la rénovation urbaine est aussi venue appuyer la création de ces maisons de services. Elle spécifiait ainsi le contexte général du développement des maisons de services :

⁹³⁷ Lucie CLUZEL-METAYER, *op. cit.*, p. 214.

⁹³⁸ Michel CHAUVIERE, *op. cit.*, p. 99.

⁹³⁹ COMITE INTERMINISTERIEL DES VILLES DU 14 DECEMBRE 1999. *Dossier de presse : Pour des villes renouvelées et solidaires*, p. 21. Disponible sur : http://i.ville.gouv.fr/divbib/doc/dossier_presse_Civ141299.pdf.

⁹⁴⁰ FRANCE. *Loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations*. Journal officiel, 13/04/2000, n° 88, article 27. Disponible sur : <http://www.droit.org/jo/20000413/FPPX9800029L.html>.

⁹⁴¹ LIONEL JOSPIN. *Circulaire du 26 décembre 2000 relative au renforcement de la présence et de la qualité des services publics dans les quartiers en difficulté*, n° 4.771/SG. Paris : le 26 décembre 2000. Disponible sur : <http://www.senat.fr/rap/r06-320/r06-32019.html>.

« La proximité, la facilité d'accès et la simplicité d'usage des services publics, demandées par les Français, revêtent une importance particulière en ZUS où les services publics constituent un instrument de solidarité et de cohésion nationales. Le niveau et la qualité de leur présence, les conditions d'accès garanties à des publics divers et le soutien apporté à leur personnel constituent les orientations quinquennales qui seront mises en œuvre »⁹⁴².

Plus spécifiquement dans le cadre de schémas locaux de services publics en ZUS, il fallait viser le regroupement des services notamment par la création de maisons des services publics. En 2004, on comptait environ 350 maisons de services sur le territoire français⁹⁴³. Parmi les limites observées de ces structures, précisons qu'elles ne vont souvent pas au-delà de l'information et de l'orientation des usagers. Un agent polyvalent ne traite alors pas l'intégralité de dossiers souvent complexes, mais en reste plutôt à l'orientation vers les services appropriés⁹⁴⁴. On remarque finalement que le développement de ces services polyvalents, partie intégrante de réforme de la qualité et qui permettent de lier qualité et contrôle des coûts de la protection sociale pour tous les publics, mais spécialement pour les publics en difficulté, semble perdurer en France⁹⁴⁵.

b) La simplification des procédures

Les réformes mises en œuvre en France de la simplification des procédures et du langage administratif sont aussi emblématiques des efforts réalisés pour améliorer les rapports avec les usagers. Depuis des années, ces politiques de simplification sont l'objet d'un véritable consensus politique et d'une grande continuité administrative⁹⁴⁶. Pour ne donner que quelques exemples de l'importance accordée à ces réformes et de leurs objectifs, précisons que Michel Rocard, à propos du renouveau du service public, affirmait en février 1980 que les actions de simplification

⁹⁴² FRANCE. *Loi n° 2003-710 du 1^{er} août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine. Version consolidée au 29 décembre 2008.* Disponible sur : <http://legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000428979#LEGIARTI000020019961>.

⁹⁴³ Bénédicte DELAUNAY, *op. cit.*, p. 93.

⁹⁴⁴ Lucie CLUZEL-METAYER, *op. cit.*, p. 215.

⁹⁴⁵ On remarque qu'en 2006, une labellisation Relais Services Publics (RSP) voyait le jour en France. Il s'agissait d'une démarche de labellisation de guichets d'accueil polyvalents. L'objectif était de regrouper sous une même étiquette une offre de services polyvalents très diversifiés sur le territoire. Il était spécifié que l'on pouvait alors conserver ou mettre en place facilement à moindre coût un système d'accueil de proximité et de qualité. Sous le label RSP, les « guichets » uniques devaient par exemple signer une charte nationale de qualité. Ce réseau était prévu pour les zones rurales, mais il n'était pas exclu que cette formule puisse être étendue à d'autres zones, dont les zones urbaines sensibles. FRANCE. MINISTERE DE L'INTERIEUR ET DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE. INSPECTION GENERALE DE L'ADMINISTRATION. *Rapport sur les « Relais Services Publics » en milieu rural*, février 2006, n° 06-021-01. Disponible sur : <http://lesrapports.ladocumentationfrancaise.fr/BRP/064000312/0000.pdf>.

⁹⁴⁶ Lucie CLUZEL-METAYER, *op. cit.*, p. 273.

des formalités administratives allaient être intensifiées⁹⁴⁷. A propos de la réforme de l'Etat, Alain Juppé annonçait le 26 juillet 1995 qu'un programme d'amélioration et de simplification des relations avec le public allait être mis en place dans chaque administration, et dans le cadre d'une politique générale de réforme de l'administration visant à rendre le service public plus efficace, plus économe et plus accessible⁹⁴⁸. Jean-Pierre Raffarin, lors de sa déclaration de politique générale du 3 juillet 2002, spécifiait pour sa part que la première mission de son gouvernement serait de simplifier la vie des Français⁹⁴⁹.

Il n'a cependant été que rarement question avec toutes ces évolutions de simplifier le système de distribution et les prestations en tant que telles, les contraintes budgétaires favorisant au contraire, comme nous l'avons vu, des règles de distribution complexes de façon à diriger les aides vers des publics bien ciblés. Il s'agissait plutôt de simplifier ou de supprimer des formulaires ou des procédures, d'harmoniser des modalités ou les délais des procédures administratives, de développer l'administration électronique ou de simplifier le langage utilisé⁹⁵⁰. Ajoutons plus spécifiquement à propos des enjeux d'une réduction de la complexité des aides dirigées vers les plus pauvres, comme on pouvait le lire dans un document publié par la CNAF :

« Malgré les efforts récurrents des pouvoirs publics, des CAF et de leurs agents pour simplifier les prestations et les conditions d'accès à celles-ci il est clair que ceux qui ont le plus besoin du droit social et des prestations éprouvent aussi le plus de difficultés, non seulement à comprendre mais à y accéder concrètement. Objectivement, les prestations dont ils bénéficient sont extrêmement compliquées, tant en ce qui concerne les conditions formelles d'obtention – souvent multiples et interdépendantes – que les conditions matérielles : explications, pièces et justificatifs à fournir, nécessitant démarches et déplacement répétés, contrôles nombreux. De plus leur montant est, par construction, soumis à de fréquentes variations. Et il semble bien que les supports et outils qui fournissent les services publics pour permettre l'accès effectif au droit social (notices, formulaires, notifications, dispositifs standard de communication et d'échange) conçus comme une sorte d'allocataire « moyen » et « rationnel » - c'est-à-dire n'ignorant pas la loi et sachant comment la faire prévaloir – représentent en fait un obstacle supplémentaire pour les plus démunis. Un indice en est fourni par les estimations partielles que l'on peut faire concernant l'ampleur du phénomène de nonaccès aux prestations chez ceux qui, réunissant les conditions, en auraient le plus besoin »⁹⁵¹.

⁹⁴⁷ Michel ROCARD. *Circulaire du 23 février 1989 relative au renouveau du service public*. Journal officiel, 24/02/1989. Disponible sur : <http://www.vie-publique.fr/documents-vp/circulaire-23021989.pdf>.

⁹⁴⁸ Alain JUPPE. *Circulaire du 26 juillet 1995 relative à la préparation et à la mise en œuvre de la réforme de l'Etat et des services publics*. Journal officiel, 26/07/1995. Disponible sur : <http://admi.net/jo/PRMX9500950C.html>.

⁹⁴⁹ Michel BORGETTO, Michel CHAUVIERE, Brigitte FROTIEE, Didier RENARD (en collaboration avec Michèle POULAIN), *op. cit.*, p. 62.

⁹⁵⁰ FRANCE. *Moderniser l'administration : S'adapter aux attentes des usagers*. Paris : La Documentation française, 2008. Disponible sur : <http://www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/institutions/administration/modernisation/attentes-usagers/qu-est-ce-que-simplification-formalites-procedures-administratives.html>.

⁹⁵¹ Pierre STROBEL, Catherine VERITE, *op. cit.*, p. 86.

Malgré ces limites, nous revenons donc dans cette section sur certaines initiatives prises pour simplifier les procédures administratives, et de façon à comprendre comment elles ont permis, sous un référentiel global « monétariste », de concilier des objectifs d'accès aux prestations et de limitation des coûts de gestion.

Précisons tout d'abord qu'en France, la simplification administrative est l'affaire de l'ensemble des administrations, mais diverses commissions ont été plus spécifiquement en charge de ces politiques. Créée en 1983, la COSIFORM était un organisme mixte regroupant les administrations et les usagers sous la présidence du premier ministre⁹⁵². Elle réunissait dans le cadre de sous-comités l'ensemble des représentants institutionnels. Les principales missions de la Commission consistaient à faire des propositions de simplifications des formalités existantes, à donner des avis sur les projets de textes ayant un impact sur les relations entre l'administration et les usagers, à coordonner le fonctionnement et l'évolution de certains systèmes déclaratifs interadministratifs, et à assurer la veille technologique dans le domaine de l'échange de données informatisées au sein de l'administration et entre l'administration et ses partenaires usagers⁹⁵³.

Parmi les sous-commissions composant la COSIFORM, on remarque la création en 1995 d'un Comité chargé de la simplification des formalités incombant aux particuliers. Avant cette date, la Commission avait en large partie centré son action sur la simplification des formalités administratives imposées aux petites et moyennes entreprises. Pour une meilleure prise en compte des problèmes auxquels les personnes en grandes difficultés étaient confrontées, un membre de l'association ATD Quart Monde, Mme Huguette Garsmeur, membre d'un groupe local (Lille) de surveillance de l'accès aux droits fondamentaux de l'association, avait été nommé dans ce Comité. Comme nous l'avons vu au chapitre précédent, cette association avait été très active dans la définition du référentiel sectoriel de l'accès aux droits sociaux⁹⁵⁴. Selon les termes de la COSIFORM, ce Comité s'était particulièrement intéressé aux :

« besoins croissants de simplification exprimés par les plus défavorisés. Les victimes de la crise économique et de l'exclusion sont, en effet, souvent celles qui sont confrontées aux problèmes administratifs les plus complexes [...]. La commission s'est attachée prioritairement à recommander des simplifications visant les formalités imposées aux plus démunis »⁹⁵⁵.

En ce sens, la Commission recommandait alors et principalement d'appliquer les textes en vigueur en évitant de les alourdir de formalités supplémentaires, une attention particulière étant

⁹⁵² La COSIFORM comptait 18 membres dont huit appartenant à l'administration et dix représentants des usagers (entreprises et citoyens). Ces membres étaient nommés pour une durée de trois ans.

⁹⁵³ Voir à ce sujet : <http://www.adminet.com/min/pm/cosiform/fiche.html>.

⁹⁵⁴ SENAT. *Perspectives de simplification des formalités administratives pour les PME*. Réponse du ministère : Premier ministre. Journal Officiel, 23/02/1995, p. 429. Disponible sur : <http://www.senat.fr/questions/base/1995/qSEQ950109351.html>.

⁹⁵⁵ COSIFORM. *Synthèse du rapport d'activité 1994-1995. Rapport de synthèse*. COSIFORM : 1995. Disponible sur : <http://www.adminet.com/min/pm/cosiform/synthese.html>.

portée aux bénéficiaires du RMI. Il fallait également assurer une meilleure lisibilité des documents administratifs destinés aux usagers, les travaux de spécialistes ayant montré que les difficultés de compréhension des personnes à faible niveau culturel face aux formulaires administratifs tenaient surtout au vocabulaire et aux tournures de phrases employées et à la présentation des documents. Il fallait aussi rapprocher l'information du citoyen, l'écoute et l'aide aux formalités, notamment à l'aide des guichets uniques⁹⁵⁶.

Malgré de nombreuses réunions et rapports, la COSIFORM n'est cependant pas parvenue à initier des simplifications lisibles et concrètes, et son mandat a été interrompu en août 1998⁹⁵⁷. Le premier ministre, Lionel Jospin, avait alors décidé que chaque ministère devrait élaborer un programme annuel de simplification des formalités et des procédures administratives qui s'inscrirait dans le cadre plus large d'un programme pluriannuel de modernisation de son administration⁹⁵⁸. La COSA, remplaçante de la COSIFORM, devait donner, après consultation de la DIRE, son avis sur les programmes de simplification soumis par les ministères et veiller à leur mise en œuvre⁹⁵⁹. On remarque que la COSA venait aussi suppléer à l'action du Centre d'Enregistrement des Formulaires Administratifs (CERFA), une organisation créée en juillet 1966 et en charge de recenser les formulaires diffusés dans le public par les administrations. Dans une circulaire publiée en mars 2000, les missions de la COSA ainsi que les priorités en matière de simplification étaient d'autre part précisées. Concernant une partie des publics les plus pauvres, Lionel Jospin précisait avec ce document, et en lien direct avec des préoccupations exprimées au chapitre précédent par les acteurs associatifs et professionnels quant aux difficultés d'accès aux droits :

« s'agissant des citoyens, les démarches qui leur sont imposées ne doivent plus refléter la complexité de notre organisation administrative. En particulier, conformément à l'impératif national que constitue la lutte contre l'exclusion, dans les conditions définies par la loi n° 98-657 du 29 juillet 1998, une attention toute particulière devra être accordée aux personnes qui, dans certaines situations de détresse, sont démunies d'adresse et ne sont donc plus en mesure de faire les démarches permettant d'obtenir la reconnaissance de leurs droits et l'attribution des aides auxquelles elles peuvent prétendre. Pour ces personnes, la priorité n'est pas la simplification des formalités administratives mais l'accès même à ces formalités »⁹⁶⁰.

⁹⁵⁶ *Ibid.*

⁹⁵⁷ OCDE. *Éliminer la paperasserie : La simplification administrative dans les pays de l'OCDE*. Paris : OCDE, 2003, p. 202. Disponible sur : http://books.google.com/books?id=90QxFGfmZNgC&printsec=frontcover&hl=fr&source=gbs_summary_r&cad=0#PPA199,M1.

⁹⁵⁸ *Ibid.*

⁹⁵⁹ FRANCE. *Décret n° 98-1083 du 2 décembre 1998 relatif aux simplifications administratives*. Journal officiel, 03/12/1998, n° 280, p. 18214. Disponible sur : <http://admi.net/jo/19981203/PRMX9803301D.html>.

⁹⁶⁰ Lionel JOSPIN. Circulaire du 6 mars 2000 relative à la simplification des formalités et des procédures administratives. Journal officiel, 07/03/2000, n° 56, p. 3539 In COMMISSION POUR LES SIMPLIFICATIONS ADMINISTRATIVES. YAHIEL, Michel. *Commission pour les simplifications administratives : Rapport d'activité* Marie-Pierre Hamel — *Les politiques d'accès aux droits sociaux : entre rationalisation budgétaire et lutte contre la pauvreté. Une comparaison France, Pays-Bas, Royaume-Uni* — Thèse IEP Paris, 2009. 349

Parmi diverses actions réalisées par la COSA, on dénombre la publication en 2000 d'un guide d'aide à la conception des imprimés destiné aux administrations ainsi qu'une grille d'auto-évaluation de la qualité des documents, démarches associées à la remise d'un prix annuel du meilleur imprimé. En 2001, la COSA réalisait aussi une première série d'enquêtes menées auprès de panels d'usagers et des services gestionnaires des dossiers ou d'accueil du public afin de recenser les difficultés rencontrées.

Dans ce contexte, des décrets, dont celui du 25 mai 2001⁹⁶¹, ont visé à limiter le nombre de pièces justificatives requises par les administrations en charge de l'instruction des dossiers des usagers. Avec ce décret, l'administration demandait ainsi à chaque administration de renoncer à solliciter la même information à de multiples reprises auprès du même usager. La COSA devait aider les administrations à se conformer à ce décret en validant ou en limitant la liste des pièces justificatives exigées lors de l'accomplissement des démarches. Tout en facilitant les démarches des usagers, ces évolutions limitaient également les ressources nécessaires au traitement des dossiers dans l'administration et allégeaient les tâches des préfectures et des mairies souvent en charge de délivrer certains documents auparavant requis (état civil, justificatifs de domicile, etc.). Concernant les mesures d'allègement des formalités pour les usagers, et selon un rapport publié en 2003, « La conversion monétaire du temps gagné, évalué à 10 000 heures de démarches et d'attente aux guichets, est estimée à 600 millions de francs (EUR 91.5 millions) »⁹⁶².

Dans le prolongement de l'enquête réalisée pour la COSA sur la qualité des formulaires administratifs, le ministère de la Fonction publique et de la Réforme de l'Etat et le ministère de la Culture et de la Communication installaient le 3 juillet 2001 le COSLA. Ce Comité était composé de représentants des administrations, de personnalités civiles compétentes, mais aussi de représentants des usagers et du secteur associatif dont le Secours catholique, le Secours populaire français ou encore Emmaüs France. Il intervenait en participant directement à la réécriture des formulaires complexes, et aussi pour sensibiliser les rédacteurs de l'administration à la nécessité de simplifier et de clarifier la rédaction administrative⁹⁶³. Entre autres « parce que toute incompréhension peut être la cause d'une perte de droits », le COSLA, parmi diverses actions, a publié en 2002 un Lexique administratif proposant des termes simples pouvant être utilisés en remplacement de termes techniques ou de formules compliquées. Au lieu d'écrire « Cette allocation est accessible aux personnes qui en font la demande », on proposait par exemple

2001. Paris : La Documentation française, 2002, p. 44. Disponible sur : <http://lesrapports.ladocumentationfrancaise.fr/BRP/024000168/0000.pdf>.

⁹⁶¹ FRANCE. *Décret n° 2001-452 du 25 mai 2001 relatif aux simplifications des démarches et formulaires administratifs*. Journal officiel, 29/05/2001, n° 123, p. 08534. Disponible sur : <http://www.droit.org/jo/20010529/PRMX0104862D.html>.

⁹⁶² OCDE. *Éliminer la paperasserie*, p. 213.

⁹⁶³ Voir : http://www.thematiques.modernisation.gouv.fr/axes/355_16.html.

d'écrire « Cette allocation peut être versée aux personnes qui la demandent »⁹⁶⁴. Un Logiciel d'Aide à la Rédaction Administrative (LARA) avait aussi été mis à la disposition des personnels administratifs, de même qu'un *Guide pratique de la rédaction administrative*. En lien direct avec les revendications de divers acteurs administratifs et professionnels détaillées au chapitre précédent, on remarque qu'il était fait mention, en introduction de ce guide pratique, d'un rapport de l'ONPES :

« Comme vous le savez, un rapport de l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale attire l'attention sur le fait que certains usagers renoncent à mener à terme des démarches. Ceci parce qu'ils ne parviennent pas à comprendre de manière satisfaisante le sens des lettres qu'ils reçoivent. Par ailleurs, il apparaît que ces difficultés de compréhension alourdissent le travail des personnels des administrations et des services publics »⁹⁶⁵.

Le COSLA, en mentionnant ce rapport, en ayant associé à sa démarche plusieurs personnalités du monde associatif, ou en précisant avoir rencontré de nombreux travailleurs sociaux pour mieux comprendre les difficultés rencontrés par les publics en difficulté, mettait donc de l'avant les problèmes d'accès aux aides et aux services de publics bien spécifiques, souvent éligibles aux prestations sous condition de ressources.

En 2003, on remarque d'autre part la création auprès du premier ministre d'une instance interministérielle, la Délégation aux Usagers et aux Simplifications Administratives (DUSA). Cette instance était alors chargée d'assurer la coordination de la politique d'allègement des formalités administratives et de concourir à la clarté et l'intelligibilité du langage administratif. Elle devait aussi proposer des mesures et des actions concrètes⁹⁶⁶. La principale réalisation de cette nouvelle institution allait être la création de la *Charte Marianne*. A son tour, la DUSA allait

⁹⁶⁴ FRANCE. MINISTERE DE LA FONCTION PUBLIQUE ET DE LA REFORME DE L'ETAT. COMITÉ D'ORIENTATION POUR LA SIMPLIFICATION DU LANGAGE ADMINISTRATIF. DICTIONNAIRES LE ROBERT. *Lexique administratif*. 3^e éd. Paris : Dictionnaires Le Robert, 2004, p. 10. Disponible sur : <http://www.thematiques.modernisation.gouv.fr/UserFiles/File/LEXIQUE.pdf>.

⁹⁶⁵ MINISTERE DE LA FONCTION PUBLIQUE ET DE LA REFORME DE L'ETAT. COMITÉ D'ORIENTATION POUR LA SIMPLIFICATION DU LANGAGE ADMINISTRATIF. *Guide pratique de la rédaction administrative*. Paris : ministère de la Fonction publique et de la Réforme de l'Etat, 2002. Disponible sur : http://www.thematiques.modernisation.gouv.fr/axes/309_16.html.

⁹⁶⁶ FRANCE. *Décret n° 2003-141 du 21 février 2003 portant création de services interministériels pour la réforme de l'Etat. Version consolidée au 01 janvier 2006*. Disponible sur : <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000418505&dateTexte=>.

On remarque que le pôle de la COSA chargé de veiller à l'harmonisation, à la normalisation et à la simplification des formulaires électroniques et des *téléprocédures* a alors été constitué en une instance autonome placée auprès du Premier ministre, l'Agence pour le Développement de l'Administration Electronique (ADAE) :

SENAT. Sénateur Gérard BRAUN. *Rapport d'information fait au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation sur l'administration électronique au service du citoyen*. Session extraordinaire de 2003-2004. Annexe au procès-verbal de la séance du 6 juillet 2004, n° 402. Disponible sur : <http://www.senat.fr/rap/r03-402/r03-4020.html>.

cependant rapidement disparaître, ou plutôt être fusionnée, par le décret du 30 décembre 2005⁹⁶⁷, au sein de la DGME, cette direction étant placée sous l'autorité du ministre de l'économie, des finances et de l'industrie⁹⁶⁸. On remarque aussi que la COSA allait être renommée Conseil d'Orientation de la Simplification Administrative (COSA*) en novembre 2003⁹⁶⁹. Les membres de la COSA changeaient alors, ses fonctions demeurant sensiblement les mêmes. Initialement en majeure partie de membres de l'administration et de personnalités qualifiées, les membres du COSA* étaient plutôt des personnalités politiques (députés, sénateurs, personnalités politiques régionales locales et personnalités qualifiées). On note finalement que le COSLA conservait toujours ses fonctions.

Les politiques de simplification sont aujourd'hui encore au centre des préoccupations gouvernementales. Comme nous l'avons mentionné en s'intéressant à l'amélioration de l'accueil dans les services publics, une attention particulière est par exemple donnée à la simplification des démarches administratives dans la toute récente RGPP. Rappelons toutefois que jusqu'à maintenant, il s'agissait bien de simplifier les formulaires, les procédures, ou le langage utilisé, d'harmoniser des modalités ou encore les délais des procédures administratives, l'enjeu étant rarement de simplifier le « système de distribution » et les prestations en tant que telle dans un contexte où l'on distribue en priorité les ressources à des populations très ciblées.

c) La contractualisation : l'exemple des Conventions d'objectifs et de gestion au sein de la CNAF

Pour donner un autre exemple des réformes qui ont visé à améliorer la qualité des services rendus tout en contrôlant davantage les dépenses sociales, nous avons choisi de détailler une partie du processus de contractualisation en France, et plus particulièrement en nous intéressant aux COG développées entre la CNAF, principal organisme en charge des prestations sous condition de ressources destinées aux publics défavorisés, et l'Etat central.

Pour mieux comprendre l'exemple des COG signées par la CNAF, il apparaît nécessaire de revenir brièvement sur le développement de la contractualisation au sein de la réforme de l'Etat. En 1989, et en s'inspirant des initiatives prises au Royaume-Uni notamment avec le

⁹⁶⁷ FRANCE. Décret n° 2005-1792 du 30 décembre 2005 portant création d'une direction générale de la modernisation de l'Etat au ministère de l'économie, des finances et de l'industrie. Version consolidée du 01 janvier 2006. Disponible sur : <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000636267&dateTexte=>.

⁹⁶⁸ On remarque que la DGME résultait de la fusion de quatre structures, soit la DUSA, la Délégation à la Modernisation de la Gestion Publique et des Structures de l'Etat (DMGPSE), l'Agence pour le Développement de l'Administration Electronique (ADAE) et la Direction de la Réforme Budgétaire (DRB). FRANCE. *La réforme de l'Etat et l'administration*. Paris : La Documentation française, 2008. Disponible sur : <http://www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/institutions/approfondissements/reforme-etat-administration.html>.

⁹⁶⁹ FRANCE. Décret n° 2003-1099 du 20 novembre 2003 portant création d'un conseil d'orientation de la simplification administrative. Version consolidée au 01 janvier 2006. Disponible sur : <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000244471&dateTexte=>.

programme *Next Steps*, la contractualisation interne occupait une place centrale dans la politique du renouveau des services publics lancée par le gouvernement Rocard. Cette démarche reposait sur une valorisation de la fonction publique, « irremplaçable », mais qui pouvait faire aussi bien que les entreprises privées, alors que les réformes britanniques partaient plutôt du postulat d'un Etat intervenant trop et mal pour développer la contractualisation⁹⁷⁰. Le gouvernement Rocard préconisait alors l'élaboration de « projets de service ». Ces projets, définis par les responsables administratifs, devaient favoriser la « responsabilisation », et clarifier les missions et les objectifs des services publics, en personnalisant les engagements des gestionnaires et en développant l'évaluation. Il s'agissait en d'autres termes d'évaluer les résultats des gestionnaires *a posteriori*, en fonction d'objectifs et d'un budget défini. On visait à la fois à améliorer la qualité du service rendu, et à mieux gérer les ressources⁹⁷¹. Ces projets de service devaient aboutir à la création de Centres de Responsabilité (CDR). Cette démarche faisait partie d'une volonté de mettre en œuvre une politique de déconcentration afin que les décisions administratives soient prises « au plus près de ceux qu'elles concernent directement », et afin que les responsables administratifs disposent d'une plus grande autonomie de décision administrative et de gestion budgétaire⁹⁷². Les CDR devaient être des services déconcentrés ou ayant les mêmes caractères, dirigés par un chef de service responsable en fonction d'objectifs précis et négociés dans un cadre contractuel composé d'une part d'un contrat entre le service déconcentré et son administration de rattachement, et d'autre part d'une convention entre le ministère concerné, le ministère de la Fonction publique et celui du Budget, objectifs qui devaient enfin être évalués *a posteriori*⁹⁷³. On remarque que le gouvernement posait alors la question des récompenses à donner :

« à tel service ou tel organisme administratif qui aurait réussi, par une réorganisation ou un changement des méthodes de travail, à diminuer sensiblement ses coûts tout en améliorant la qualité du service rendu [...] »⁹⁷⁴.

En 1996, le gouvernement Juppé allait poursuivre cette politique, en étendant la création de CDR, et en proposant d'expérimenter dans plusieurs ministères des « contrats de service » comparables aux « projets de service ». Ces contrats visaient à déterminer les objectifs des services opérateurs, leur marge de manœuvre budgétaire, les modalités d'évaluation de leurs coûts et de leurs résultats, et à spécifier les intéressements dont pouvaient bénéficier les services et agents lorsque des gains de productivité étaient réalisés⁹⁷⁵. Ces contrats généralisaient en fait la

⁹⁷⁰ Lucie CLUZEL-METAYER, *op. cit.*, p. 150.

⁹⁷¹ Michel ROCARD. *Circulaire du 23 février 1989*.

⁹⁷² *Ibid.*

⁹⁷³ Lucie CLUZEL-METAYER, *op. cit.*, p. 150.

⁹⁷⁴ Michel ROCARD. *Circulaire du 23 février 1989*.

⁹⁷⁵ Alain JUPPE. *Circulaire du 26 juillet 1995*.

contractualisation interne mise en place seulement à titre expérimental par le gouvernement Rocard.

Dans ce contexte de « contractualisation », l'ordonnance du 24 avril 1996, en application de la loi du 30 décembre 1995, renforçait le contrôle de l'Etat sur les organismes de la Sécurité sociale. Parmi les techniques utilisées pour renforcer ce contrôle, on retrouvait la contractualisation des rapports en les organismes de la Sécurité sociale et l'Etat. Cette relation contractuelle était mise en place à travers les COG, définies pour une période minimale de trois ans. Ces COG devaient déterminer les objectifs pluriannuels de gestion, les moyens de fonctionnement dont les organismes disposaient pour les atteindre, de même que les actions mises en œuvre à ces fins⁹⁷⁶. Selon la CNAF, les COG résultaient de diverses évolutions qui avaient fait que l'organisation devait modifier ses missions : il n'était plus question de seulement liquider les droits, mais de prendre en charge la situation globale des allocataires. Parmi ces évolutions, citons « une augmentation des prestations sous condition de ressources recentrant partiellement les aides sur les familles en difficulté ; la généralisation des aides au logement ; et la prise en charge des minima sociaux »⁹⁷⁷. Ainsi, les COG devaient viser à améliorer la gestion et surtout à faciliter l'accès aux droits de ces « nouveaux » allocataires, à mieux les accueillir, à garantir la qualité du traitement et l'exactitude des droits, à traiter rapidement les demandes et à assurer la régularité et la continuité des paiements. L'ordonnance de 1996 précisait par ailleurs les objectifs généraux de ces COG, qui devaient entre autres détailler « les objectifs liés à l'amélioration de la qualité du service aux usagers »⁹⁷⁸. Le code actuel de la Sécurité sociale spécifie en complément de cet objectif que les COG doivent aussi détailler les « objectifs d'amélioration de la productivité du réseau et de son organisation »⁹⁷⁹. On remarque finalement que les COG sont prolongées dans chaque organisme par un contrat pluriannuel de gestion liant la CNAF et la CAF. Ces contrats sont établis en référence au cadre national et marquent les

⁹⁷⁶ Malik BOUMEDIENE. *La place de la loi et du contrat dans la garantie du droit à la protection sociale de 1945 à nos jours*. Paris : Publibook, 2003, pp. 70-71.

⁹⁷⁷ Voir le site de la CNAF : <http://www.caf.fr>.

⁹⁷⁸ FRANCE. *Ordonnance n° 96-344 du 24 avril 1996 portant mesures relatives à l'organisation de la Sécurité sociale*. Journal officiel, 25/04/1996, n° 98, article 1er. Disponible sur : <http://www.droit.org/jo/19960425/TASX9600032R.html>.

⁹⁷⁹ Les COG doivent au total préciser : 1° Les objectifs liés à la mise en œuvre des dispositions législatives et réglementaires qui régissent la gestion du risque, le service des prestations ou le recouvrement des cotisations et des impôts affectés, 2° Les objectifs liés à l'amélioration de la qualité du service aux usagers, 2° bis Les objectifs d'amélioration de la productivité du réseau et de son organisation territoriale, 3° Les objectifs de l'action sociale, de prévention et de lutte contre l'exclusion, 4° Les règles de calcul et d'évolution des budgets de gestion et, s'il y a lieu, d'action sanitaire et sociale et de prévention, 5° Le cas échéant, les conditions de constitution ou d'amélioration et d'évolution du réseau des caisses locales. FRANCE. *Code de la Sécurité sociale*, article L227-1. Disponible sur : http://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?jsessionid=111E86F94BA70C7F9CDF4E1964E4C34B.tpdjo13v_2?idSectionTA=LEGISCTA000006156066&cidTexte=LEGITEXT000006073189&dateTexte=20090316.

engagements et la démarche de progrès de l'organisation, en insistant particulièrement sur la qualité du service et les politiques d'action sociale⁹⁸⁰.

On pouvait lire en introduction de la première COG, qui couvrait la période allant de 1997 à 2001, que l'évolution de la gestion de l'institution s'était faite, dans les dernières années, vers la prise en compte des situations familiales et sociales les plus précaires et les plus complexes des citoyens. La situation des CNAF dans cette gestion se caractérisait par certaines difficultés auxquelles il fallait remédier. A moyens humains égaux, il fallait en effet faire face à la pression de la complexité et de mouvance du droit, et à la crise économique qui multipliait les demandes des allocataires, alors que d'autre part, l'institution rencontrait une exigence grandissante de limitation des coûts. En d'autres termes, il fallait faire face à une demande de service croissante des allocataires, tout en mobilisant les marges de productivité. Pour répondre à ces défis, l'Etat et la branche famille désignaient « l'axe majeur » permettant de concilier ces deux contraintes : la qualité des politiques et la qualité de la gestion. La qualité des politiques désignait alors l'adaptation des aides aux besoins des citoyens, leur lisibilité, les bonnes conditions de leur mise en œuvre et leur stabilité. La qualité de gestion faisait pour sa part référence à la qualité de la liquidation des droits, à la rapidité et à la régulation des paiements, à l'accessibilité au droit et aux caisses, à la sécurité financière des paiements, et au final à la juste dépense de prestations. On pouvait par exemple lire au sujet de cette conciliation :

« les prestations légales doivent être correctement mises en œuvre, adaptées aux besoins des allocataires, simples et lisibles. Elles doivent par ailleurs être gérées de façon rigoureuse, c'est-à-dire dans le souci de verser strictement ce qui est dû en application de la législation, tout en ayant une approche sociale qui conduit notamment à rechercher tous les droits des personnes les plus défavorisées »⁹⁸¹.

Pour détailler cette volonté affichée de concilier accès aux droits et contrôle des dépenses, la COG précisait encore que le développement de la qualité était un enjeu majeur de la branche famille tant en matière de relation avec les allocataires qu'en matière de maîtrise de dépenses. La qualité des services reposait sur la fiabilité de la liquidation, la rapidité et la régularité des paiements, l'accessibilité à l'information et à la caisse (notamment téléphonique), et sur la sécurité des paiements. Il était aussi question de prospecter les droits des allocataires pour les faire bénéficier de tous leurs droits, ou encore de dégager des gains de productivité importants⁹⁸².

La COG 2001-2004 insistait toujours et particulièrement sur cette conciliation entre une gestion plus performante des ressources et un accès aux droits amélioré. Ainsi, parmi les objectifs généraux de la COG 2001-2004, on retrouvait celui de faciliter l'accès aux droits des allocataires, de concrétiser la qualité du service à l'utilisateur dans toutes les CAF, d'accompagner les CAF dans

⁹⁸⁰ Voir à ce sujet le site de la CNAF : <http://www.caf.fr>.

⁹⁸¹ CNAF. Convention d'objectifs et de gestion Etat/CNAF. Paris : CNAF, mai 1997, p. 7.

⁹⁸² *Ibid.*

une dynamique de la qualité et de la performance, ou encore de renforcer le pilotage en réseau pour mieux mesurer les performances⁹⁸³. Pour détailler davantage certains points, précisons que pour faciliter l'accès aux droits, il fallait entre autres clarifier les règles suscitant le plus d'incompréhension dans le cadre d'un programme « échéancé », alléger les procédures et les pièces justificatives pour les usagers et les partenaires, développer la recherche de droits potentiels ou encore clarifier les règles et les procédures de l'action sociale et familiale. Les engagements de qualité devaient toutefois aller de pair avec une amélioration de l'efficacité des CAF pour garantir à l'allocataire et aux partenaires le meilleur service au meilleur coût, et ce en recherchant par exemple le meilleur rapport qualité/coût⁹⁸⁴.

L'article 7 de la COG 2001-2004, *Développer la recherche d'allocataires potentiels*, allait donner lieu à un chantier de recherche au sein de la CAF qui illustre la tension qu'il peut parfois y avoir entre amélioration de la qualité, au sens d'amélioration de l'accès aux droits, et contrôle des dépenses de protection sociale. Dans un rapport produit par un groupe travaillant sur ce chantier, il était en tout premier lieu précisé que l'accès aux droits constituait un engagement conventionnel et un élément essentiel d'évaluation de la réussite des politiques publiques en matière de lutte contre les exclusions⁹⁸⁵. En ce sens, il était spécifié que le succès d'une politique d'accès aux droits était un test de la réussite globale de l'institution à mettre en œuvre les politiques sociales dont elle avait la charge »⁹⁸⁶. Mais alors que la COG visait plus généralement à faciliter l'accès aux droits des publics par une amélioration de la qualité du service, on s'intéressait aux façons pour l'institution de prospecter des allocataires « potentiels » en dehors de l'institution, ou aux façons de développer une approche proactive de l'accès aux droits. Il fallait en ce sens réfléchir aux méthodes à employer pour connaître ces publics et les inciter à avoir recours. Pour les publics connus des CAF, le groupe proposait entre autres de favoriser une approche globale : pour chaque nouvel allocataire sollicitant l'attribution d'une prestation, on proposait de tenter de savoir si ce dernier pouvait bénéficier d'autres droits. Il s'agissait aussi de vérifier si les allocataires des CAF bénéficiaient bien de tous leurs droits, notamment en interrogeant les bases de données. A un autre niveau, il était finalement question de tenter d'informer de leurs droits des personnes qui n'étaient pas en contact avec les CAF, notamment en échangeant des données avec les partenaires extérieurs de l'institution ou en développant une politique d'information en dehors des CAF. Il ne fallait cependant pas négliger les coûts d'une telle démarche, et même si le coût d'une augmentation des prestations en tant que telle ne

⁹⁸³ CNAF. *La convention d'objectifs et de gestion Etat/CNAF 2001-2004*. Paris : CNAF, juillet 2004. Disponible sur : http://www.assemblee-nationale.fr/12/budget/mecss/COG_CNAF_version_finale.pdf.

⁹⁸⁴ *Ibid.*

⁹⁸⁵ CNAF. *Inventorier et expérimenter les champs de l'accès aux droits et de la recherche d'allocataires potentiels : Chantier n° 7*. Paris : CNAF, mars 2007, p. 1. Document non-publié.

⁹⁸⁶ *Ibid.*, p. 3.

concernait pas directement le budget de l'institution, mais le ministère des Finances. Ainsi, et selon un haut responsable de la CNAF rencontré, les responsables gouvernementaux avaient plutôt tendance à s'opposer à de telles démarches, alors que la CNAF était plutôt réticente en raison des coûts engendrés par les études et les démarches à réaliser pour découvrir ces allocataires. On spécifiait à ce propos :

« L'accès aux droits est coûteux : chaque droit ouvert, chaque allocataire « découvert » représente un coût de gestion marginal très important. Certes, l'institution – et elle le revendique – a cette vocation. Elle ne peut cependant se dispenser d'un examen et d'une réflexion sur ces coûts qui sont aussi les éléments constitutifs d'une démarche qualité »⁹⁸⁷.

A terme, ce chantier sur la recherche d'allocataires potentiels n'a eu pour réalisation concrète qu'une seule circulaire concernant la recherche de droits potentiels à la Carte d'invalidité des allocataires des CAF bénéficiaires de l'AAH⁹⁸⁸. Selon un responsable de la CNAF rencontré, il semble en effet que la crainte d'augmenter de façon trop importante les coûts a fait que l'institution a préféré se concentrer sur une amélioration de la qualité « plus traditionnelle », en améliorant par exemple l'accueil des publics, et en ne cherchant pas des allocataires potentiels à l'extérieur des CAF. Les politiques d'accueil, de simplification ou encore de clarification des démarches et du langage allaient en théorie permettre aux allocataires en contact avec l'institution d'avoir accès plus facilement aux aides, mais elles excluaient une recherche systématique par l'institution de droits potentiels des allocataires externes, et à ce moment une recherche poussée des droits des allocataires connus des CAF. Il était donc surtout question des problèmes d'accès aux droits des publics déjà en contact avec l'institution, et moins des difficultés de ceux qui n'accédaient jamais à l'institution, alors même que l'on reconnaissait pourtant l'intérêt d'une démarche proactive⁹⁸⁹.

La COG 2005-08 allait aussi privilégier une approche de l'accès aux droits basée sur une politique de simplification des démarches, d'amélioration de l'accueil ou d'information des allocataires, sans rechercher cependant des droits nouveaux. Parmi les objectifs généraux présentés, il était question de poursuivre une démarche qualité, et plus spécifiquement de faciliter l'accès aux droits, en particulier pour les publics les plus vulnérables, d'améliorer les démarches administratives et l'accueil⁹⁹⁰. Un autre objectif principal consistait à mieux prendre en compte la dimension économique⁹⁹¹. En d'autres termes, il était précisé que dans un environnement contraignant pour la dépense publique, la branche « famille » devait optimiser l'emploi de ses

⁹⁸⁷ *Ibid.*, p. 35.

⁹⁸⁸ CNAF. DIRECTION DES PRESTATIONS FAMILIALES. *Lettre-circulaire LC-2004-024*. Paris : CNAF, 2004.

⁹⁸⁹ Entretien.

⁹⁹⁰ CNAF. *Convention d'objectifs et de gestion 2005/2008*. Paris : CNAF, 2005, p. 1.

⁹⁹¹ *Ibid.*, p. 1.

ressources et accroître sa performance économique⁹⁹². En ce qui concerne l'amélioration de la qualité, il s'agissait de poursuivre la plupart des actions déjà entreprises en assurant un service plus homogène sur l'ensemble du territoire, en facilitant l'accès aux CAF par téléphone, en améliorant l'accueil physique, en donnant des droits exacts dans des délais maîtrisés, en informant mieux les allocataires, en investissant dans l'information électronique, en accordant une attention particulière aux personnes en situation de handicap, et en offrant un soutien pour l'accès à leurs droits des allocataires les plus vulnérables. A propos de ce dernier point, il était précisé que la branche renforçait son action pour permettre aux allocataires les plus vulnérables d'accéder à leurs droits sociaux, notamment en développant les points locaux de services⁹⁹³.

En ce qui concerne la maîtrise des dépenses, qui était comprise à côté de la qualité comme faisant partie d'une démarche pour améliorer les performances, la COG stipulait qu'il fallait convenir d'indicateurs de mesure de la performance économique. Tout en préservant la progression de la qualité et les conditions de travail des salariés, on se donnait comme objectif de réaliser des gains de productivité d'environ 10 % avant 2008, et afin de « permettre de maîtriser l'évolution des coûts de gestion »⁹⁹⁴. Comme nous le verrons dans le chapitre quatre, cette COG allait par ailleurs mettre en place un ambitieux programme de modernisation informatique pour faciliter l'accès aux aides et mieux contrôler les dépenses, soit le projet prioritaire n° 5 *Simplifier l'accès et la gestion des droits et faciliter le développement de l'administration électronique*.

A propos de cette COG, un acteur rencontré faisait remarquer la tension constante, lors des discussions entourant son adoption, entre deux tendances présentes à la CNAF, soit le côté gestionnaire et soit le côté social caractérisé entre autres par l'accès aux droits. Selon lui, tout en étant de plus en plus soucieuse de l'aspect « management » et de la bonne gestion, l'institution voulait conserver ce côté social. Des instances administratives impliquées dans le social, dont la DGAS, auraient particulièrement insisté pour que l'objectif d'accès aux droits reste présent dans la COG⁹⁹⁵.

La COG 2009-2012 reprenait sensiblement les mêmes objectifs que la COG précédente. Afin d'apporter aux besoins des allocataires des « réponses socialement pertinentes et performantes », la CNAF inscrivait son action autour d'orientations stratégiques majeures. Il s'agissait de consolider les acquis obtenus en matière de qualité des services tout en offrant aux allocataires un service global, d'optimiser et de sécuriser les processus de gestion pour assurer maîtrise des risques et maîtrise de la qualité, de renforcer la lutte contre la fraude, d'accroître la performance économique de gestion, et enfin de mobiliser l'ensemble des ressources de la branche comme autant de leviers au service des allocataires. En d'autres termes, il fallait toujours

⁹⁹² *Ibid.*, p. 2.

⁹⁹³ *Ibid.*, p. 14.

⁹⁹⁴ *Ibid.*, p. 17.

⁹⁹⁵ Entretien.

optimiser les ressources de gestion et améliorer la performance « qualité ». A la différence avec les précédentes COG, on insistait toutefois et particulièrement sur la détection des fraudes pour mieux contrôler les dépenses⁹⁹⁶.

De façon plus précise, cette dernière COG entendait assurer un socle national de qualité de service en apportant une attention accrue à la recherche d'allocataires potentiels, en développant une gestion proactive de la relation de service, en adaptant l'offre de service aux spécificités des publics les plus en difficulté, en veillant à la qualité du traitement des droits, ou en obtenant le *Label Marianne* pour certifier de la qualité de l'accueil dans les CAF. On précisait encore que le premier objectif de la qualité du service à rendre à l'allocataire était de lui permettre d'accéder à l'ensemble de ses droits et de lui assurer un traitement rapide et exact de ses droits. A côté de ces objectifs, il fallait « optimiser et sécuriser les processus de gestion »⁹⁹⁷ en contrôlant mieux les fraudes, en développant l'évaluation, en garantissant la qualité des comptes, ou en optimisant les ressources de gestion. Ces objectifs d'amélioration de la qualité de service et de « maîtrise » des risques étaient là encore abordés de pair, comme parfaitement compatibles au cœur de l'activité de l'institution.

∴

En France, les réformes de la qualité étudiées apparaissent donc en partie comme la résultante d'une volonté des pouvoirs publics de faciliter l'accès aux prestations auxquelles étaient éligibles des publics ciblés. Avec les réformes de la simplification, la création de guichets uniques, la mise en place d'une charte des services publics ou avec l'exemple de la signature de COG entre l'Etat et la CNAF, on observe que l'attention portait largement sur l'accès de populations pauvres et exclues aux aides. Ces réformes permettaient de donner un sens « social » au travail des acteurs du secteur des politiques de lutte contre la pauvreté, de faciliter l'accès aux prestations dans un contexte général où l'on visait à mieux contrôler, à défaut de limiter, les dépenses sociales. Les réformes de la qualité, selon les objectifs affichés, devaient de plus permettre de rationaliser la gestion des ressources, poussant plus loin la conciliation entre référentiel sectoriel et global. On remarque toutefois que ces évolutions, tout comme au Royaume-Uni, et dans une moindre mesure aux Pays-Bas (voir chapitre suivant), visaient surtout à faciliter l'accès en améliorant l'accueil aux guichets ou en simplifiant les procédures pour les publics qui s'adressaient aux administrations sociales. Il ne s'agissait que rarement de faire de la

⁹⁹⁶ CNAF. MINISTERE DU TRAVAIL, DES RELATIONS SOCIALES ET DE LA SOLIDARITÉ. MINISTERE DU BUDGET, DES COMPTES PUBLICS ET DE LA FONCTION PUBLIQUE. Convention d'objectifs et de gestion entre l'Etat et la CNAF 2009-2012. PARIS : CNAF, 2009, p. 2. Disponible sur : <http://www.cnaf.fr>.

⁹⁹⁷ *Ibid.*

prospection de droits sociaux, soit de renverser la démarche d'accès en informant directement les publics éligibles de leurs droits sans que ceux-ci ne se soient au préalable adressés à l'administration, et sans doute par crainte de voir les dépenses augmenter.

Conclusion

Comme nous l'avons vu au chapitre précédent, la construction d'un référentiel de l'accès aux droits sociaux dans le champ des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion a permis aux acteurs du secteur d'adapter leur vision, de donner sens à leurs actions sous un référentiel global de contrôle des dépenses de la protection sociale dont le ciblage est partie intégrante. En d'autres termes, face au ciblage d'une proportion importante des prestations sociales vers les plus démunis, les acteurs sectoriels ont su construire un référentiel, celui de l'accès aux droits, qui permette à leurs actions de faire sens sous le référentiel global.

La construction de ce référentiel sectoriel de l'accès aux aides n'est cependant pas passée uniquement par un processus discursif ou par la dénonciation de difficultés d'accès aux aides. L'essor d'un référentiel sectoriel compatible avec les évolutions plus globales de la protection sociale s'explique également par la mise en œuvre de réformes administratives de la qualité qui ont visé à la fois à faciliter l'accès aux aides et à mieux contrôler les coûts de la protection sociale. D'un côté, ces réformes de la qualité ont ambitionné de rénover la gestion publique en rendant les services plus accessibles, notamment en simplifiant les démarches ou le langage administratif, en facilitant l'accès physique ou social, ou en informant mieux à propos des aides disponibles. Elles ont aussi eu pour objectif de faciliter l'accès aux aides en améliorant les prestations en tant que telles, par exemple en rendant l'administration plus réceptive aux demandes des usagers ou en traitant ces demandes plus rapidement. D'un autre côté, ces réformes de la qualité relevaient également d'une volonté de mieux contrôler les coûts de l'activité administrative. Améliorer la qualité des services publics est en effet souvent synonyme de rationalisation des actions administratives, de limitation des coûts engendrés par des services et une gestion de piètre qualité.

Afin de démontrer que les réformes de la qualité visaient effectivement, et du moins dans les justifications données à leur création, à concilier bon accès aux prestations ciblées et contrôle des dépenses, nous avons étudié des exemples de réforme de la qualité dans les pays comparés. Au Royaume-Uni, où ce type de réforme a été le plus massivement développé, des programmes comme *Next Steps* ou comme la création de *Citizen's Charters* ont été avant tout présentés comme permettant à la fois d'assurer un bon accès aux aides et de rationaliser les services publics. Il en va de même pour le cas français où des réformes importantes ont visé à simplifier les démarches ou le langage administratifs, à créer des guichets uniques de services publics, à

mettre en place des chartes de citoyens ou à contractualiser certains rapports entre l'Etat et les instances gestionnaires des services publics. Aux Pays-Bas, et dans un processus de réforme administrative plus incrémental et discret, les réformes adoptées au niveau national ou local ont aussi cherché à concilier les demandes d'acteurs sectoriels quant à l'accès effectif aux prestations ciblées aux objectifs généraux de rationalisation de la gestion publique. Malgré les différentes institutions et traditions nationales, il apparaît donc que les réformes entreprises dans les trois pays relèvent d'une même volonté de concilier, grâce au référentiel de la qualité, accès aux prestations et contrôle des coûts. Comme nous le verrons dans le chapitre suivant, des instruments plus spécifiques récemment développés dans le cadre de ces réformes de la qualité ont permis, dans les pays étudiés, de pousser davantage cette conciliation.

Il faut finalement préciser, comme nous l'avons mentionné, qu'en réformant principalement pour améliorer les conditions d'accueil des publics ou pour simplifier les démarches, les pouvoirs publics ont délibérément fait le choix de ne pas évoquer les problèmes d'accès aux droits sociaux au sens « large » ou le ciblage grandissant de la protection sociale qui minimise la protection de certains publics. Parler par exemple de l'accueil, c'est éviter de revenir sur les évolutions plus globales de la protection sociale, de remettre en cause les prestations en elles-mêmes. Comme l'explique Philippe Warin, il faut en d'autres termes régler les problèmes des populations en leur appliquant quasiment les mêmes modalités que celles choisies pour améliorer la qualité des services rendus aux « usagers ordinaires ». Il s'agit de cette façon de « solutionner l'accès aux droits en créant une égalité des chances dans l'accès aux services prestataires. C'est une façon habile de tenter une économie de contenu »⁹⁹⁸, et de ne pas toucher aux prestations en tant que telle, de ne pas venir sur leur caractère restrictif. Ainsi, comme l'expliquent Geert Bouckaert et Christopher Pollitt, le paradoxe apparent entre contrôle des dépenses et amélioration de la qualité peut être résolu. Il ne s'agit dès lors plus vraiment d'un paradoxe, mais d'une simple tension dont les termes peuvent être conciliés. Des prestations très ciblées sont distribuées avec davantage d'efficacité. Le paradoxe est seulement susceptible de réapparaître lorsqu'il n'est plus possible d'améliorer cette efficacité et que l'on doit couper dans la qualité des services en tant que telle pour continuer à économiser⁹⁹⁹. Comme nous le verrons au chapitre suivant, la conciliation est encore possible dans le système actuel grâce au développement dans le cadre de cette démarche qualité de nouveaux instruments de gestion informatisés.

L'importance accordée à divers moyens pour favoriser l'accès à des aides ciblées ne doit par ailleurs pas faire oublier que certaines mesures qui auraient également pu améliorer le recours n'ont pas toujours été prises. A ce propos, nous avons insisté sur le fait que les mesures adoptées

⁹⁹⁸ Philippe WARIN. *L'accès aux droits sociaux*, p. 29.

⁹⁹⁹ Christopher POLLITT, Geert BOUCKAERT. *Public Management Reform*, p. 170.

pour faciliter le recours s'intéressaient principalement, par exemple pour le cas des COG signées entre l'Etat et la CNAF en France, au recours des populations déjà connues des services publics. Il a été peu question, et sans doute par crainte d'augmenter les dépenses, de faire de la prospection et d'aller chercher les publics en situation de non-recours. Comme l'explique Penny Leonard, d'autres initiatives comme la création de chartes citoyennes ont facilité l'accès de populations déjà connues des services publics, mais n'ont pas aidé les populations qui ne savaient pas qu'elles étaient éligibles aux aides, qui ne savaient pas qu'une charte existait, ou qui ne comprenaient pas nécessairement celle-ci¹⁰⁰⁰. Avec d'autres expériences pour limiter le temps d'attente, simplifier les formulaires ou améliorer les conditions d'accès, on visait là encore les populations « proches » des services publics. On ne risquait alors pas de voir affluer en masse de nouvelles populations. On remarque que des initiatives comme la création de points uniques de services pouvaient certes faciliter l'accès des populations dans certaines zones, et dans la mesure où des bénéficiaires potentiels se présenteraient aux guichets. Il n'a cependant que rarement été question pour l'Etat de rechercher activement ces derniers. A ce propos, comme l'affirmait un homme politique britannique :

“There's a tension at the heart of the system, sometimes explicit, sometimes implicit, between the desire to inform people of their rights and to improve take-up, against a Treasury concern that if you were successful in that objective it would drive a coach and horses through that year, and indeed that decade's expenditure constraints. There has always been that tension there ... so that although some ministers in some eras and in some governments might be more beneficent about that, to say that they are wanting to improve take-up, and I'm sure that they truly mean it, there is this inevitable and well-known tension in the system”¹⁰⁰¹.

En d'autres termes, comme on pouvait le lire dans un rapport sur *L'amélioration de l'accueil des usagers dans les services publics* publié en France en 2003, il reste beaucoup à faire pour la prospection des personnes en grande difficulté, qui sont parfois hors d'état de faire valoir leurs droits :

« paradoxalement, plus les usagers sont dans une situation précaire et difficile, plus les règles qui s'y appliquent sont complexes et plus les démarches à effectuer sont nombreuses. [...] En fait, si la prospection des droits est une orientation régulièrement rappelée par les pouvoirs publics, aucune obligation juridique ne la sanctionne et le coût élevé que représenterait sa concrétisation concourt certainement à tempérer l'effectivité de sa mise en œuvre par les organismes compétents »¹⁰⁰².

¹⁰⁰⁰ Penny LEONARD. *Promoting Welfare? Government Information Policy and Social Citizenship*. Bristol: The Policy Press, 2003, p. 112.

¹⁰⁰¹ Citation tirée de l'ouvrage suivant: Penny LEONARD. *Promoting Welfare? Government Information Policy and Social Citizenship*. Bristol: The Policy Press, 2003, p. 117.

¹⁰⁰² Bernard CANDIARD, Gaëlle VALLET. *L'amélioration de l'accueil des usagers dans l'administration*. Paris : La Documentation française, décembre 2003, p. 115. Disponible sur : <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics/034000705/index.shtml>.

L'auteur saluait cependant certaines initiatives de prospection ou de *proactivité* prises par les CAF.

A certaines occasions, on remarque que la diffusion d'informations sur les aides a pu faciliter l'accès de nouveaux bénéficiaires. Il reste, comme nous l'avons vu brièvement avec l'exemple britannique, que ces initiatives reposaient sur des volontés politiques spécifiques. Au Royaume-Uni, on a par exemple publicisé davantage les aides ciblées favorisant un retour à l'emploi, ou encourageant les bénéficiaires à conserver un emploi, comme pour les WFTC. On a aussi diffusé davantage d'informations à propos d'aides spécifiques pour des publics reconnus comme « plus méritants ». On pense entre autres aux prestations sous condition de ressources destinées aux retraités au Royaume-Uni. A certains moments, pour publiciser de bonnes actions, des gouvernements ont pu informer davantage à propos d'aides précises¹⁰⁰³. A d'autres, pour ne pas augmenter les dépenses sociales, par crainte des critiques, pour ne pas encourager les abus, pour ne pas favoriser le recours de populations dont on a pu considérer qu'elles devaient avant tout se débrouiller par leurs propres moyens, la publicité sur les aides a été réfrénée. En France, au moment de la création de la CMU complémentaire, le gouvernement a par exemple explicitement demandé aux administrations en charge de ne pas faire de publicité à propos de cette aide. Selon un haut fonctionnaire rencontré, on craignait alors un trop grand afflux des demandes¹⁰⁰⁴. Jacques Attali, ancien conseiller politique de François Mitterrand, affirmait également dans un article paru en 2001 :

« Combien de citoyens ne connaissent pas leurs droits, ne savent pas quelles aides leur sont dues ? [...] L'administration le sait si bien qu'elle évalue le coût budgétaire d'une mesure sociale en espérant qu'un quart ou plus des bénéficiaires ne se manifesteront pas. Et ce sont toujours les plus démunis qui en pâtissent le plus »¹⁰⁰⁵.

On observe cependant que les ONG ont souvent contrebalancé ces situations en informant leurs publics à propos des aides disponibles.

Les méthodes utilisées pour faciliter l'accès concernaient donc principalement les populations déjà proches des services publics, et même s'il était parfois fait mention, surtout en France et aux Pays-Bas, de la possibilité d'une recherche proactive des droits des usagers. Sans risquer de trop augmenter les coûts, on pouvait ainsi mieux concilier référentiel sectoriel et évolutions globales de la protection sociale. Comme nous le verrons au chapitre suivant, le développement de nouveaux instruments informatisés de gestion des prestations et services a permis de parfaire la conciliation, mais aussi et dans certains cas en allant jusqu'à favoriser le recours de publics éloignés des services publics en situation potentielle de non-recours aux aides.

¹⁰⁰³ Penny LEONARD, *op. cit.*, pp. 118-119.

¹⁰⁰⁴ Entretien.

¹⁰⁰⁵ Jacques ATTALI. Devoir d'Etat. *L'Express*, 22 novembre 2001. Disponible sur : http://www.lexpress.fr/informations/devoir-d-etat_646308.html.

Chapitre 4. Accroître la conciliation entre accessibilité et contrôle des coûts par la rationalité instrumentale

Nous avons démontré dans les précédents chapitres que face au ciblage accru de la protection sociale vers les plus démunis, les acteurs du secteur des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion ont construit un référentiel, celui de l'accès aux droits sociaux, compatible avec un référentiel global de marché. Pour ces acteurs, il ne s'agissait cependant pas seulement de développer une représentation « discursive » du secteur, de s'affirmer comme garants du bon accès à des prestations de plus en plus ciblées. Les principes d'action développés par ces acteurs allaient aussi influencer, comme nous l'avons vu, sur les politiques de transformation de l'administration publique.

La création d'instruments de gestion liés aux Technologies de l'Information et de la Communication (TIC) dans le cadre des réformes de la nouvelle gestion publique allait permettre de pousser plus loin cette conciliation. L'utilisation de ces instruments a été ainsi officiellement été justifiée par la possibilité « simultanée » qu'ils offrent d'accroître la qualité des services publics et d'améliorer la gestion. Selon les termes utilisés par Christopher Pollitt et Geert Bouckaert :

“technological advance will sometimes be able to ‘solve’ the apparent contradiction. A technological leap forward may enable managers of a public service simultaneously to save money and to push up quality and productivity (see, e.g. some of the examples in the National Audit Office 1999). There is an empirical question as to how often such technological breakthroughs occur, and there is a further empirical question about how well new technologies are implemented (Hudson 1999; Margetts 1998). Nevertheless, new ICTs will sometimes be able to resolve the contradiction, which is no doubt one reason why they are such a universal favourite as an ingredient of the rhetoric of public management reform”¹⁰⁰⁶.

En s'intéressant aux justifications données à l'utilisation de ces nouveaux instruments de gestion, il s'agit donc de vérifier l'hypothèse selon laquelle ils ont été adoptés pour parfaire la conciliation entre des objectifs *a priori* contradictoires dans le secteur des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion.

A un autre niveau, ces instruments permettent non seulement « d'affirmer » une transformation d'une partie de la protection sociale, mais également de pousser plus loin cette conciliation. D'un côté, il est en effet possible d'utiliser ces instruments, grâce aux possibilités d'identification et de meilleure connaissance des populations qu'ils offrent, pour cibler davantage et avec plus de précision les prestations sociales. D'un autre côté, toujours par la connaissance

¹⁰⁰⁶ Christopher POLLITT, Geert BOUCKAERT. *Public Management Reform*, p. 170.

accrue des caractéristiques des populations, ils permettent de faciliter l'accès, et même de développer des systèmes d'accès automatisés aux aides. Il est ainsi possible d'identifier les droits des citoyens en croisant les données des administrations sociales entre elles, et/ou avec les renseignements fournis par des services comme ceux en charge des impôts.

Comme nous le verrons, cette dernière possibilité offerte par le développement d'instruments utilisant les TIC a cependant été déployée différemment dans les pays étudiés, et en fonction de certaines caractéristiques institutionnelles. En lien avec les évolutions précédemment décrites de la protection sociale, mais également des administrations publiques, l'accès a plus ou moins été facilité dans les pays étudiés. L'histoire de la protection sociale permet par exemple d'expliquer que l'on considère qu'il est plus ou moins de la responsabilité des citoyens d'aller vers les services publics, d'effectuer de leur propre initiative un certain nombre de démarches lorsqu'ils ont besoin d'avoir recours aux aides offertes par l'Etat. Dans un système résiduel comme le Royaume-Uni, cette responsabilité est ainsi largement donnée aux citoyens, alors que les visées plus « égalitaires » du système de protection sociale des Pays-Bas expliquent en partie la recherche proactive de droits sociaux dans ce pays. En France, et alors que la nature assurantielle du système fait que l'on considère traditionnellement que les citoyens connaissent leurs droits puisqu'ils ont cotisé pour les obtenir, le fait de rechercher activement les droits des citoyens ne fait pas consensus. Malgré certaines initiatives pour développer cette prospection, une réelle mise en œuvre tarde à voir le jour.

Ce chapitre fait donc toujours le lien entre transformations des Etats-providence et réformes de l'administration publique, mais cette fois-ci en s'intéressant plus spécifiquement à des instruments de gestion mis en œuvre dans le cadre de ces évolutions, leur caractère novateur permettant de pousser plus loin la conciliation entre éléments en tension des réformes. Pour étudier ces instruments, nous proposons tout d'abord de mieux définir le caractère des TIC qui ont permis leur construction, et de façon à identifier les possibilités gestionnaires qu'ils offrent, puis d'étudier les justifications données aux réformes et leur utilisation spécifique dans chaque pays.

I. L'administration électronique et ses instruments

Dans cette première partie, il s'agit d'identifier et de mieux connaître les instruments de gestion étudiés. Précisons premièrement que ces instruments participent au développement de ce que l'on nomme administration électronique, et qu'ils sont associés aux TIC. Nous revenons tout d'abord sur l'origine de l'utilisation des TIC dans les réformes de l'administration électronique, puis nous identifions les principales fonctions de ces instruments. De façon plus spécifique, nous détaillons ensuite en quoi ils ont permis de concilier entre accès aux droits et contrôle des coûts.

Afin de mieux comprendre leur utilisation dans les réformes de la gestion publique, nous identifions finalement certains obstacles qui peuvent nuire à leur essor. Il s'agira par la suite d'étudier leur développement dans chaque pays.

1. Définir et analyser les TIC

De façon à mieux cerner notre objet de recherche, avant d'analyser les justifications données à l'utilisation d'instruments liés aux TIC dans les pays étudiés, nous avons donc choisi de revenir sur les origines de ces instruments et de préciser leurs diverses utilisations.

a) Origine de l'*e-administration* et des TIC¹⁰⁰⁷

L'utilisation des nouvelles technologies informatiques dans les administrations publiques remonte aux années 1950, alors que leur usage s'est surtout généralisé selon les pays à partir des années 1980 et 1990. Dès les années 1950 et 1960, de rares et volumineux ordinateurs étaient utilisés par certains gouvernements pour réaliser des opérations de *back office*¹⁰⁰⁸. Il s'agissait surtout d'enregistrer des données ou d'effectuer des calculs complexes. Avec les années 1970, l'emploi de terminaux informatiques allait commencer à se généraliser dans les administrations, et bien que leur coût important et la rareté des programmeurs informatiques allaient limiter cette expansion. Ce n'est qu'avec l'introduction des premiers ordinateurs personnels disponibles à moindre coût dans les années 1980 que l'utilisation des nouvelles technologies allait devenir

¹⁰⁰⁷ Il est possible de distinguer en langue française entre plusieurs notions connexes souvent utilisées indifféremment comme l'*e-administration*, l'*e-gouvernement*, le gouvernement en ligne, le gouvernement électronique, le cyber gouvernement ou la *e-démocratie*, alors que l'on utilise dans le monde anglophone la seule notion de *e-gouvernement*. Selon Karim Benyekhlef, il faut en fait différencier trois étapes successives d'un processus de « virage électronique » emprunté par les gouvernements. L'administration en ligne, ou l'*e-administration*, viserait tout d'abord à rendre accessibles les services administratifs aux citoyens en facilitant les démarches et en accroissant l'interactivité par un partage des informations. Le gouvernement en ligne ou l'*e-gouvernement* désignerait plutôt une réforme des institutions administratives traditionnelles facilitée par les TIC, la gestion administrative et politiques *stato-centrique* étant alors abandonnées au profit d'un autre modèle de gouvernance davantage tourné vers les besoins des citoyens et des entreprises. Dernière étape de ce processus, la démocratie en ligne ou l'*e-démocratie* désigne pour sa part le vote électronique, mais aussi la mise en place d'un dialogue par consultation de la population ou la participation du citoyen par le biais de « portails » d'accès municipaux, régionaux ou nationaux. Toutes ces évolutions passent par le développement des TIC. Nous y reviendrons, mais la mise en place d'une *e-administration*, de l'*e-gouvernement* et de l'*e-démocratie* ne correspondent cependant pas toujours à des étapes « successives » et inséparables. Un gouvernement pourra développer plus ou moins l'un de ces aspects, sans nécessairement s'intéresser aux autres. Karim BENYEKHFLEF. L'administration publique en ligne au Canada : Précisions terminologiques et état de la réflexion. *Revue française d'administration publique*, 2004, n° 110, pp. 269-271

¹⁰⁰⁸ Le *back office* est un terme anglais désignant l'ensemble des personnes et moyens nécessaires au traitement d'une procédure qui ne sont pas au contact du client final, par opposition au *front office* qui désigne les personnes et moyens au contact des clients. Pierre DE LA COSTE. *L'Hyper-République : Bâtir l'administration en réseau autour du citoyen*. Paris : ministère de la Fonction publique, de la Réforme de l'Etat et de l'Aménagement du territoire, 2003. Disponible sur : <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics/034000010/index.shtml>.

monnaie courante au sein de l'administration publique. Il s'agissait d'informatiser une partie de la gestion, d'automatiser les activités routinières. Les systèmes informatiques n'étant alors pas en réseau, leur utilité demeurerait toutefois circonscrite. Dans les années 1990, la création de réseaux intranet et extranet, la mise en place de sites Internet ou l'emploi de courriers électroniques allaient véritablement généraliser l'utilisation des nouvelles technologies informatiques au sein de l'administration, notamment pour communiquer au sein des administrations et avec les usagers des services publics¹⁰⁰⁹. Depuis peu, l'heure est plutôt à la mise en réseau de bases de données informatisées administratives et à la dématérialisation d'une partie des opérations.

L'utilisation grandissante de nouvelles technologies informatiques au sein du gouvernement et dans le contexte des réformes de la nouvelle gestion publique n'est pas qu'associée à ces avancées technologiques, mais peut être liée à une forme de mimétisme par rapport aux entreprises privées. Ces entreprises ont en effet utilisé, et surtout à partir des années 1990, les TIC, dont Internet, dans leurs relations commerciales avec les clients (e-commerce). A l'époque où l'on considérait que les gouvernements devaient s'inspirer du privé dans leur gestion, et où une partie des réformes de la nouvelle gestion publique plaçait le « client » au centre des préoccupations, ces évolutions n'ont pu que susciter l'intérêt des acteurs en charge des réformes¹⁰¹⁰. Il ne s'agit pas de nier ces influences, mais rappelons que l'utilisation des TIC axée sur les services aux « clients » des administrations publiques dans le secteur des politiques de solidarité, qui se développe depuis les années 1990, s'explique selon nous en priorité par la possibilité de donner sens à l'action d'acteurs sectoriels sous un référentiel global de marché.

Précisons que ces modernisations ont suscité de nombreux espoirs et des craintes parfois démesurés. Helen Margetts différencie à ce propos entre les hypermodernistes, les antimodernistes, et les postmodernistes¹⁰¹¹. En résumé, les hypermodernistes, dont les travaux d'Alvin Toffler¹⁰¹² sont représentatifs, soutiennent une vision utopiste selon laquelle le développement de l'*e-administration* permettrait de solutionner la quasi-totalité des problèmes administratifs. Il serait alors possible d'avoir une administration rationnelle, proche des citoyens, efficace et efficiente. A l'opposé, les antimodernistes insistent sur les risques de contrôle des comportements et des populations liés aux nouvelles technologies, considérant que les banques de données informatisées créées peuvent devenir des instruments de contrôle des populations. Pour ces antimodernistes, l'*e-administration* risque de donner naissance à une nouvelle rationalité

¹⁰⁰⁹ Ignace SNELLEN. E-Government: A Challenge for Public Management In FERLIE, Ewan, LYNN Jr, Laurence E., POLLITT, Christopher ed. *The Oxford Handbook of Public Management*. Oxford: Oxford University Press, 2005, pp. 401-402.

¹⁰¹⁰ Vincent HOMBURG. *Understanding E-Government: Information Systems in Public Administration*. London: Routledge, 2008, p. 88.

¹⁰¹¹ Helen MARGETTS. Electronic Government: A Revolution in Public Administration? In PETERS, Guy B., PIERRE, Jon ed. *The Handbook of Public Administration*. Concise Paperback Edition. London: Sage Publications, 2007, p. 234.

¹⁰¹² Alvin TOFFLER. *Future Shock*. London: Pan Books, 1970.

quasi-militaire et déshumanisante, telle que l'imaginait par exemple George Orwell¹⁰¹³. Un dernier courant qualifié de post-moderniste, et dont les travaux de Paul H. A. Frissen¹⁰¹⁴ sont caractéristiques, voit dans l'*e-administration* les prémices d'une administration fragmentée, échappant au contrôle central. Ce courant présente une vision plutôt positive de ces développements, l'*e-administration* étant une alternative au fonctionnement pyramidal de l'administration, un moyen d'émancipation de la bureaucratie qui pourrait fonctionner en « réseaux » plus autonomes du pouvoir central. A côté de ces modèles, Helen Margetts propose pour sa part d'adopter une approche plus neutre qu'elle nomme « antepostmoderniste ». Dans cette approche, les TIC sont vitales et au centre des organisations, introduisant certes de nouveaux risques et dangers, mais étant également une nouvelle source de créativité et d'innovation¹⁰¹⁵. Cette dernière vision nous apparaît comme la plus réaliste, car elle permet de concilier différents aspects de l'utilisation des TIC, comme une amélioration de l'efficacité, mais aussi un risque de contrôle des comportements, et sans anticiper trop sur ces développements.

b) Des avancées techniques au cœur des réformes de la nouvelle gestion publique

Divers auteurs ont défini plus précisément les TIC utilisées pour améliorer la gestion publique en détaillant les différentes technologies dont elles relèvent. Selon Ignace Snellen, il s'agit principalement des technologies de bases de données, des technologies d'aide à la décision, des technologies de réseau, des technologies d'identification personnelle, de repérage, de traçage et de contrôle, et finalement des technologies de bureaucratie et de multimédias¹⁰¹⁶. Première catégorie de TIC, les *technologies de bases de données* s'appliquent à trois grands types de systèmes informatiques. Il s'agit tout d'abord de « systèmes d'inscription authentique » qui permettent d'attester de l'identité administrative des citoyens. En inscrivant par exemple les citoyens dans des registres de populations informatisés, l'administration dispose de « sources véritables d'information » à leur sujet. Une fois cette identité attestée, on pourra par exemple éviter de demander certains justificatifs de façon récurrente aux administrés, chaque acteur administratif connecté à cette base de données pouvant lui-même attester de l'identité des usagers et obtenir certaines informations à leur sujet. Les technologies de bases de données désignent d'autres part les systèmes sectoriels qui permettent d'accomplir des transactions de base dans un secteur spécifique de l'administration publique comme la Sécurité sociale. Il s'agit

¹⁰¹³ George ORWELL. 1984. Paris : Gallimard, 1972.

¹⁰¹⁴ Paul H. A. FRISSEN. *Politics, Governance and Technology: A Postmodern Narrative on the Virtual State*. Cheltenham: Edward Elgar, 1999.

¹⁰¹⁵ Helen MARGETTS. *Electronic Government*, p. 243.

¹⁰¹⁶ Ignace SNELLEN. La gouvernance électronique : Implications pour les citoyens, les gouvernants et les fonctionnaires. *Revue internationale des sciences administratives*, juin 2002, vol. 68, n° 2, p. 208.

principalement de mettre en liaison et d'échanger des données informatisées d'un bout à l'autre du secteur. On peut ainsi éviter de demander à plusieurs reprises à un citoyen des informations dont l'administration dispose déjà, et mieux contrôler les informations. Avec ces technologies de bases de données, il est aussi possible de réaliser et de surveiller les dépenses en ressources financières, humaines et physiques (immeubles et équipements) au sein de l'administration grâce à des systèmes de contrôle¹⁰¹⁷.

Toujours parmi les TIC, les *technologies d'aide à la décision* permettent pour leur part d'appuyer les processus de prise de décision en appliquant des règles spécifiques à des données saisies de manière individuelle ou collective. Il s'agit d'une automatisation de la prise de décision qui concerne souvent le bureau d'accueil, allant du traitement financier et administratif des cas aux procédés d'admission des usagers. Ces outils permettent de mieux contrôler l'action des fonctionnaires, de standardiser les décisions, d'augmenter la rapidité de traitement des demandes. En facilitant les décisions prises par les fonctionnaires en contact avec les usagers, ils peuvent aussi faire diminuer les exigences relatives à la formation et aux compétences de ces fonctionnaires. Les *technologies de réseau* ajoutent une dimension de communication aux technologies de l'information et comprennent entre autres le partage de fichiers, le courrier électronique, les sites Internet, la navigation, le chat, les messages ciblés ou la vidéoconférence. Ces outils sont donc surtout utilisés pour faciliter les relations entre fonctionnaires, entre fonctionnaires et organismes des autres secteurs de la société, et entre fonctionnaires et citoyens. Autre composante des TIC, les *technologies d'identification personnelle, de repérage, de traçage et de contrôle*. Il s'agit de l'utilisation de codes confidentiels, notamment liés à la fiscalité ou à la Sécurité sociale, qui peuvent servir à créer diverses bases de données virtuelles. Les cartes à puce et autres outils de traçage ou de repérage sont surtout utilisés par les bureaucrates de terrain pour la vérification prétraitement et la lutte contre la fraude, mais ils sont aussi développés pour contrôler le flux et la charge de travail des fonctionnaires. Les *technologies de bureaucratie et de multimédias* interviennent finalement dans les principales activités de l'administration publique, pour la production, le traitement, la redistribution et la diffusion d'informations sous une forme accessible. On pense entre autres à l'utilisation de systèmes de traitement de textes, de cédéroms ou de courriers électroniques¹⁰¹⁸.

c) Différentes utilisations des TIC

Andrew Chadwick et Christopher May ont identifié différents modèles d'interactions entre l'Etat et les citoyens dans le cadre du développement des TIC : le modèle *managérial*, le

¹⁰¹⁷ *Ibid.*, p. 209.

¹⁰¹⁸ *Ibid.*, pp. 209-211.

modèle *consultatif* et *participatif*. Il s'agit avec cette section de revenir sur les utilisations possibles des TIC de façon à mieux cerner notre objet de recherche.

Dans le modèle *managérial* d'interactions, les TIC sont principalement utilisées pour améliorer la gestion publique. Selon ces auteurs :

“The principal features of e-government managerialism can be summarized as follows: a concern with the “efficient” delivery of government information to citizens and other groups of “users”; the use of ICTs to improve flows of information within and around government; a recognition of the importance of “service delivery” to “customers”; the view that speeding up information provision is, *by itself*, “opening up” government; a general absence of user resource issues, such as ability to receive and interpret information; and “control” and presentational professionalism (often termed “spin”) as defining logics”¹⁰¹⁹.

Vincent Homburg résume de la façon suivante le modèle managérial. Selon lui, ce modèle repose sur l'idée que les technologies, dont Internet, peuvent aider les administrations à distribuer « unilatéralement » les services à des populations ciblées, en utilisant par exemple des sites Internet faisant office de guichets uniques. Pour mieux servir les citoyens, il ne s'agit par ailleurs pas seulement d'utiliser ces technologies pour améliorer la communication entre l'administration et les citoyens, mais aussi pour faciliter les contacts entre les diverses parties de l'administration¹⁰²⁰. Ces définitions se rapprochent d'une définition donnée par l'OCDE, selon laquelle l'administration électronique est caractérisée par la capacité de transformer l'administration publique au moyen des TIC, ou désigne une nouvelle forme d'administration bâtie autour des TIC. Toujours selon l'OCDE, et plus spécifiquement, l'administration est alors « l'utilisation de technologies de l'information et de la communication et en particulier de l'Internet en tant qu'outil permettant de mettre en place une administration de meilleure qualité »¹⁰²¹.

Grâce aux TIC, il peut s'agir avec ce modèle managérial de réduire les « barrières horizontales » entre différentes parties de l'administration, et grâce à la mise en réseau de données. Les informations et services publics sont alors être délivrés avec plus d'efficacité aux citoyens sur un niveau « vertical ». Cette mise en réseau d'informations ou cette augmentation des échanges entre gouvernements permet par exemple de créer de véritables banques de données sociales informatisées intégrées ou en réseau, de donner un accès plus simple et plus rapide aux

¹⁰¹⁹ Andrew CHADWICK, Christopher MAY. Interaction between States and Citizens in the Age of the Internet: “e-Government” in the United States, Britain, and the European Union. *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, April 2003, vol. 16, n° 2, p. 272. Disponible sur : http://www.rhul.ac.uk/poliNTICs-and-ir/about-us/chadwick/pdf/Chadwick_May_E-government_governance_2003.pdf

¹⁰²⁰ Vincent HOMBURG. *Understanding E-Government*, p. 93.

¹⁰²¹ OCDE. *L'administration électronique : Un impératif*. OCDE : 2004, p. 25.

informations gouvernementales, de remplir des formulaires et de recevoir des paiements de façon « dématérialisée », et de mieux contrôler l'accès et les fraudes¹⁰²².

La diminution des barrières horizontales identifiée dans ce modèle permet plus précisément de créer des points de services publics ou des *one-stop shops*, qui ne fassent pas que réunir dans un seul lieu plusieurs prestataires de services publics. A partir d'un seul point d'entrée virtuel par Internet, les citoyens peuvent gérer toutes leurs relations avec l'administration. Il est ainsi possible de traiter les demandes, d'ouvrir les dossiers ou de délivrer toutes les prestations auxquelles un usager peut avoir droit à partir de ce point d'entrée. En d'autres termes, l'accès se fait par un *front office* virtuel qui regroupe plusieurs *back offices*. Cette entrée unique peut également concerner un seul secteur, comme la Sécurité sociale. Il est aussi possible, grâce à une diminution des barrières horizontales, de rechercher les droits des individus et de délivrer de façon automatique certaines prestations sans que le citoyen n'ait à en faire la demande. Toutes les administrations peuvent également mettre à jour les informations à propos des citoyens à partir d'un seul point d'entrée pour ces derniers. Les gouvernements ont par ailleurs la possibilité de mieux prévoir les dépenses ou de réaliser plus facilement des études d'impacts au moment de la création d'un bénéfice. Dernier exemple, il est possible, grâce à ces données, de mieux connaître les comportements de certaines populations¹⁰²³.

A côté de ce modèle managérial d'interactions lié au développement des TIC, Andrew Chadwick et Christopher May traitent aussi d'un modèle *consultatif*. Les TIC peuvent ici être utilisées pour faciliter la communication de l'opinion des citoyens à l'Etat. Avec elles, le gouvernement peut alors avoir accès plus facilement et plus rapidement à l'opinion des électeurs de façon à mieux informer la construction des politiques, par exemple en organisant des consultations par Internet. Le modèle *participatif* permet pour sa part de faire directement participer, notamment par le vote électronique, les citoyens à la prise de décision, et ce de façon rapide¹⁰²⁴.

D'autres auteurs se sont intéressés aux différentes interactions électroniques possibles entre l'administration et les citoyens, ou aux utilisations possibles des TIC. Vincent Homburg et Ignace Snellen identifient à ce propos cinq interactions principales. Il s'agit tout d'abord des *relations entre gouvernement et citoyens, avec lesquelles les gouvernements considèrent les citoyens et les corporations comme des clients des services publics*. Il est par exemple question de distribuer des informations aux citoyens, ou de citoyens qui contactent les administrations et qui peuvent effectuer des transactions par Internet avec l'administration. Un citoyen peut ainsi recevoir ou demander des informations en ligne à propos d'une prestation. On remarque que ces

¹⁰²² Don TAPSCOTT. *The Digital Economy: Promise and Peril in the Age of Networked Intelligence*. New York: McGraw-Hill, pp. 167-175.

¹⁰²³ Andrew CHADWICK, Christopher MAY, *op. cit.*, p. 277.

¹⁰²⁴ *Ibid.*, pp. 278-282.

nouveautés ne sonnent toutefois pas le glas des formes plus traditionnelles de communication entre l'Etat et les citoyens, comme le téléphone ou les courriers papiers. Les *interactions au sein même du gouvernement ou des administrations* sont pour leur part caractérisées par la coordination et l'échange d'informations à l'aide d'outils électroniques entre plusieurs parties de l'administration, comme les bureaux, les agences ou les ministères. On utilise souvent le terme *joined-up government* pour désigner ce type d'interactions. Diverses administrations en charge des prestations sociales peuvent par exemple échanger des informations à propos des bénéficiaires à l'aide de systèmes informatisés de mise en réseau des données. On remarque que ces deux types d'interactions correspondent plutôt au modèle managérial tel que défini par Andrew Chadwick et Christopher May. Toujours selon Vincent Homburg et Ignace Snellen, l'*e-gouvernement* n'est pas seulement caractérisé par l'amélioration de la gestion publique. Les évolutions informatiques ou électroniques sont aussi utilisées dans le cadre des *relations entre les gouvernements et les électeurs*. On pense au développement du vote par Internet. On pense aussi aux *relations entre le gouvernement et les citoyens qui visent à faire participer les citoyens, les groupes d'intérêts ou les parties prenantes au processus de prise de décision politique*. On pourra par exemple consulter via Internet les citoyens à propos de la construction d'une nouvelle ligne de tramway. Toujours par rapport aux idéaux-types proposés par Andrew Chadwick et Christopher May, ces derniers types d'interactions correspondent aux modèles consultatifs et participatifs. Il peut finalement être question *des relations entre l'Etat et les citoyens, mais lorsqu'il s'agit de tenter de contrôler des aspects plutôt négatifs du comportement des citoyens*. On pense entre autres aux services d'imposition disponibles en ligne qui permettent certes de simplifier les relations entre les citoyens et l'administration, mais qui, en fournissant des formulaires *pré-remplis* aux usagers, visent à éviter les erreurs et les fraudes. On pense aussi à la surveillance des activités Internet citoyennes répréhensibles, comme la lutte contre le terrorisme ou la pédophilie¹⁰²⁵. Une partie de ces activités de contrôle entre dans le modèle managérial précédemment décrit. A propos de ces différentes utilisations des TIC, Andrew Chadwick et Christopher May font remarquer que le modèle managérial apparaît comme le modèle dominant, dont l'emploi est le plus répandu dans les pays qu'ils étudient, soit les Etats-Unis, le Royaume-Uni et au niveau européen. Ce modèle est utilisé pour répondre à des attentes particulières, et rien ne permet alors de croire que l'utilisation d'un modèle managérial des TIC doit automatiquement être suivi du développement d'un modèle consultatif ou participatif¹⁰²⁶.

Puisque nous nous intéressons aux réformes de la nouvelle gestion publique qui sont utilisées pour faciliter l'accès aux services et mieux gérer les finances publiques, le modèle

¹⁰²⁵ Vincent HOMBURG, Ig SNELLEN. Will ICTs Finally Reinvent Government? The Mutual Shaping of Institutions and ICTs In POLLITT, Christopher, THIEL, Sandra van, HOMBURG, Vincent ed. *New Public Management in Europe: Adaptation and Alternatives*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2007, pp. 137-138.

¹⁰²⁶ Andrew CHADWICK, Christopher MAY, *op. cit.*, p. 293.

managérial a plus d'intérêt pour notre recherche. En ce sens, nous étudierons dans ce chapitre les évolutions récentes de la gestion publique qui visent à délivrer les services publics par des moyens électroniques, et celles qui visent à promouvoir l'interopérabilité des données entre administrations par le biais d'outils informatiques. Précisons qu'Andrew Chadwick et Christopher May cherchent à comprendre pourquoi un modèle a été privilégié plutôt qu'un autre. Contrairement à eux, nous ne cherchons pas à expliquer pourquoi les TIC sont surtout utilisées pour améliorer la gestion publique et moins pour régénérer le processus démocratique. Nous cherchons plutôt à comprendre quelles justifications ont été données au modèle managérial, et qu'elles sont les utilisations possibles des TIC développées dans ce modèle.

d) Une analyse stratégique de l'administration électronique et des TIC

L'utilisation de ces instruments n'est cependant pas neutre et leur mise en œuvre doit bien être comprise, comme les précédentes réformes administratives étudiées, en lien avec les intérêts de certains acteurs, en fonction de limites imposées par des cadres institutionnels nationaux, et selon des visions nationales particulières de la protection sociale et du rôle des services publics. Avec cette section, il s'agit d'insister sur le caractère stratégique de l'adoption de ces instruments.

Les TIC sont en effet souvent considérées comme de simples instruments techniques engendrant des changements prédéterminés, inévitables et plutôt neutres pour les organisations¹⁰²⁷. C'est d'ailleurs ce caractère en apparence neutre et purement technique qui a pu faciliter leur développement. Il s'agissait entre autres de créer un consensus minimum de réforme en s'appuyant sur l'apparente neutralité d'instruments qui ont pourtant leurs effets propres dans la durée¹⁰²⁸. Des TIC ont en ce sens pu être présentées comme des instruments neutres répondant efficacement à la fois à des objectifs acceptés d'amélioration de la qualité des services publics et de meilleure gestion budgétaire. Il ne faut alors pas oublier que les réformes basées sur ces instruments *a priori* dépolitisés sont toutefois plutôt le fruit de choix délibérés de mise à l'écart des variables politiques par les élus eux-mêmes¹⁰²⁹.

Certains auteurs se sont ainsi intéressés aux stratégies de réforme, à la construction sociale de ces technologies, tentant de comprendre comment les intérêts, les idées et les institutions influent sur le développement et l'utilisation de ces systèmes techniques. Comme l'expliquent à ce propos Vincent Homburg et Ignace Snellen :

¹⁰²⁷ Helen MARGETTS. *Electronic Government*, p. 236.

¹⁰²⁸ Pierre LASCOUMES, Patrick LE GALES. « Instrument » In BOUSSAGUET, Laurie, JACQUOT, Sophie, RAVINET, Pauline dir. *Dictionnaire des politiques publiques*. 2^e éd. Paris : Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, 2006, p. 276.

¹⁰²⁹ Pierre LASCOUMES, Patrick LE GALES. *Sociologie de l'action publique*. Paris : Armand Colin, 2007, p. 5.

“it can be stated that the design of any technology – and thus, its uses and ways in which technologies are integrated into everyday practice – mirrors the taken-for-granted understandings and assumptions of reform programmes in whose context technologies are implemented. For example, in NPM initiatives that emphasize customer orientation and responsiveness, one might expect other kinds of Internet applications (that is, web-based transaction services, track-and-trace facilities), than in initiatives that stress consultation or public accountability (in which cases one might expect Internet discussion forums, or web-based league tables, respectively)”¹⁰³⁰.

Il faut alors comprendre comment sont construites les TIC dans des contextes spécifiques, comment elles sont utilisées à des fins particulières, et comment ces technologies peuvent influencer sur les développements institutionnels et les modes de gestion. En ce sens, il est difficile de dissocier entre les technologies en elles-mêmes et le contexte institutionnel dans lequel elles sont mises en œuvre.

Andrew Chadwick et Christopher May utilisent aussi une analyse néo-institutionnaliste lorsqu’ils s’intéressent à l’utilisation des TIC. Ils insistent particulièrement sur les ambitions données aux réformes. Selon eux :

“once set in train, policy innovations soon become dependent upon the key values and discourses (meaning, very broadly, ways of organizing knowledge) that frame them during their decisive early phases. Thus, if we want to understand what often seem to be extremely fast-moving policy changes and innovative administrative reforms, we need to examine the kinds of claims that have been made about their potential, and what kinds of discourses have tended to more fundamental as policy developed”¹⁰³¹.

Le fait de s’intéresser aux valeurs, objectifs et discours derrière les réformes permet alors de comprendre pourquoi un modèle d’utilisation des TIC apparaît comme dominant dans un contexte national, mais aussi de comprendre comment et pourquoi un modèle a été utilisé et développé.

Autre exemple de cette vision stratégique de l’utilisation des TIC, Jane E. Fountain adopte une approche similaire dans ses travaux sur l’utilisation des TIC aux Etats-Unis. Selon elle, pour comprendre le rôle des nouvelles technologies de l’information, il faut tenir compte des différentes logiques institutionnelles et organisationnelles dans lesquelles elles sont élaborées et utilisées¹⁰³². Ces logiques sont elles-mêmes incorporées dans des routines, des programmes et des

¹⁰³⁰ Vincent HOMBURG, Ig SNELLEN, *op. cit.*, p. 139.

¹⁰³¹ Andrew CHADWICK, Christopher MAY, *op. cit.*, p. 273.

¹⁰³² Jane E. Fountain fait la distinction suivante entre les organisations et les institutions : “Organizations are technical instruments in which products or services are produced and exchanged in a market and in which rewards are given for “effective and efficient control of the work process”. In contrast, institutions generate rules and requirements to which actors and organizations must conform if they are to receive support and be deemed legitimate

politiques nationales, des normes, des valeurs et des réseaux sociaux. En ce sens, ces technologies n'auront pas la même utilisation et les mêmes conséquences selon le contexte étudié¹⁰³³.

En s'inspirant entre autres de ces travaux sur les TIC, Patrick Le Galès et Pierre Lascoumes ont voulu systématiser l'étude des instruments de politiques publiques. Un instrument d'action publique est selon eux « un dispositif à la fois technique et social qui organise des rapports sociaux spécifiques entre la puissance publique et ses destinataires en fonction des représentations et des significations dont il est porteur »¹⁰³⁴. L'instrumentation de l'action publique renvoie pour sa part à :

« l'ensemble des problèmes posés par le choix et l'usage des outils (des techniques, des moyens d'opérer, des dispositifs) qui permettent de matérialiser et d'opérationnaliser l'action gouvernementale. Il s'agit non seulement de comprendre les raisons qui poussent à retenir tel instrument par rapport à tel autre, mais d'envisager également les effets produits par ces choix »¹⁰³⁵.

En d'autres termes, les instruments choisis dans un contexte sont porteurs de valeurs, d'une interprétation du social, d'une conception du mode de régulation envisagé. Ils induisent une problématisation particulière des enjeux qu'il est possible d'analyser, mais ils ont aussi des effets inattendus ou qui n'avaient pas été présentés lors de leur création¹⁰³⁶. C'est cet aspect d'un caractère plus « dissimulé » des réformes qui permet d'ajouter aux justifications officielles une volonté moins présente d'affiner le ciblage des aides sociales grâce à l'utilisation des TIC.

2. Des instruments au centre de la conciliation entre contrôle des coûts et accès aux droits

Alors que nous mettons l'accent sur les applications des TIC qui permettent de faciliter l'accès aux services, il ne faut cependant pas oublier que ces systèmes relèvent aussi d'une volonté de mieux contrôler les coûts de la protection sociale, et qu'il est même possible grâce à eux de pousser plus loin la conciliation entre accès et contrôle des coûts. On retrouve ainsi au cœur du modèle managérial des réformes de l'*e-administration* la même tension que celle identifiée pour les autres réformes de l'administration. Avec cette section, il s'agit de revenir plus

in their authorizing environment". Jane E. FOUNTAIN. *Building the Virtual State: Information Technology and Institutional Change*. Washington D.C.: The Brookings Institution, 2001, p. 12.

¹⁰³³ Jane E. FOUNTAIN. *Building the Virtual State: Information Technology and Institutional Change*. Washington D.C.: The Brookings Institution, 2001, p. 12.

¹⁰³⁴ Pierre LASCOUMES, Patrick LE GALES. L'action publique saisie par ses instruments In LASCOUMES, Pierre, LE GALES, Patrick dir. *Gouverner par les instruments*. Paris : Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, 2004, p. 13.

¹⁰³⁵ *Ibid.*, p. 12.

¹⁰³⁶ Pierre LASCOUMES, Patrick LE GALES. « Instrument », p. 273.

précisément sur les caractéristiques des TIC ou des instruments de gestion étudiés qui permettent cette conciliation.

a) Mieux contrôler les coûts de gestion

L'administration électronique peut tout d'abord d'améliorer l'efficacité de l'administration. Le perfectionnement des systèmes d'exploitation internes permet par exemple de mieux contrôler l'ouverture des droits, les paiements, les dépenses, de limiter les fraudes ou encore de traiter plus rapidement les informations. En déposant des demandes de prestations en ligne, les coûts de saisies des données et de leur vérification diminuent, de même que les frais de communication au sein de l'administration et avec les clients. On pense entre autres aux économies liées aux coûts d'affranchissement. Le fait de publier des informations en ligne à propos des services limite aussi les dépenses d'imprimerie, de diffusion de l'information et de services téléphoniques. En utilisant des systèmes de croisement des données administratives, on évite par ailleurs de collecter plusieurs fois les mêmes informations auprès du même usager et l'on peut plus facilement vérifier les données, ce qui améliore l'efficacité. Autre possibilité offerte par ces technologies : en facilitant la collecte et le stockage de données administratives, elles permettent d'avoir des données statistiques plus étoffées et communiquées de façon plus économique. Il est alors possible de mieux prévoir le résultat des politiques, de mieux évaluer les dépenses administratives, de mieux comprendre l'impact des politiques et actions administratives¹⁰³⁷. Des économies de personnel peuvent également être réalisées grâce à l'*e-administration*, des postes pouvant être supprimés, mais des employés pouvant aussi être réaffectés à d'autres tâches.

A propos des économies engendrées par les diverses dématérialisations des opérations aux Etats-Unis, Jane E. Fountain précise par exemple que le mouvement de dématérialisation des documents « papier » peut générer des économies de l'ordre de 50 % pour l'administration¹⁰³⁸. En France, grâce à l'informatisation, un rapport réalisé par le Sénat en 2004 fixait des objectifs de gain de productivité pour les services de l'Etat compris entre cinq et sept milliards d'euros annuels dès 2007¹⁰³⁹.

¹⁰³⁷ OCDE. *L'administration électronique*, pp. 32-38.

¹⁰³⁸ Jane E. FOUNTAIN, *op. cit.*, p. 27.

¹⁰³⁹ SENAT. Jean ARTHUIS. *Rapport d'information fait au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation sur l'informatisation de l'Etat*. Session ordinaire de 2003-2004. Annexe au procès-verbal de la séance du 21 juillet 2004, n° 422, p. 36. Disponible sur : <http://www.senat.fr/rap/r03-422/r03-422.html>.

b) Offrir des services publics de meilleure qualité

L'élévation de la qualité des services a aussi été au cœur de réforme. Les TIC ont été l'occasion d'avancées importantes dans les efforts précédemment engagés pour mettre l'utilisateur, ou le « client », au centre des actions administratives. Le recours à l'Internet a par exemple permis d'offrir un accès rapide et disponible 24 heures sur 24 aux informations à propos des services. Les TIC ont facilité dans ce cadre l'intégration de services fournis par des organismes distincts. Des sites Internet peuvent par exemple regrouper toutes les informations à propos de toutes les prestations d'aides sociales disponibles dans un pays, et qui sont gérées par plusieurs administrations et organismes. Des portails d'information ou de services intégrés peuvent aussi concerner des groupes spécifiques ou des sujets particuliers. Toutes les informations à propos des aides offertes aux familles monoparentales peuvent par exemple être regroupées sur un seul site Internet.

On note que les informations à propos des services ont été particulièrement améliorées, mais que des services intégrés de transactions commencent aussi à voir le jour. L'administration électronique permet alors de dématérialiser une partie des services, des formulaires pouvant par exemple être remplis en ligne, ce qui peut faciliter le recours de certains usagers. Le paiement des prestations peut aussi s'effectuer directement sur les comptes bancaires des demandeurs. Autre exemple, le croisement des données électroniques en *back office* peut accroître la rapidité de traitement des demandes ou faciliter la recherche de droits potentiels.

L'administration électronique fait par ailleurs diminuer les erreurs de saisie ou de re-saisie des données. L'utilisation de formulaires pré-remplis permet en effet de limiter le nombre d'informations à saisir par l'utilisateur et à ressaisir par l'agent public. Les *téléprocédures*, grâce à des contrôles de forme (par exemple le contrôle d'une date ou d'un numéro d'identification) et des contrôles de vraisemblance entre champ d'un même formulaire, permettent d'améliorer la qualité des informations entrées dans les systèmes d'information des administrations, et évitent les erreurs qui peuvent nuire au bon accès aux aides¹⁰⁴⁰.

A propos de la méconnaissance de leurs droits des plus démunis et des difficultés d'accès aux droits, Jacques Attali expliquait en 2001 que les TIC offraient de nouvelles possibilités quant à l'amélioration de l'accès aux droits sociaux. Il affirmait ainsi :

¹⁰⁴⁰ Jacques SAURET. Efficacité de l'administration et service à l'administré : Les enjeux de l'administration électronique. *Revue française d'administration publique*, 2004, n° 110, p. 281.

« Les nouvelles technologies peuvent rendre cela plus facile encore : chacun aura bientôt la possibilité de remplir sa déclaration de revenus par Internet et pourra recevoir ainsi prestations et informations. Réciproquement, Internet permettrait aisément à l'Etat de fournir en temps réel, individuellement et à chaque citoyen, dans des conditions de grande confidentialité, toutes les informations sur ce qui lui est dû, et de le régler. Une telle réforme bouleverserait les administrations et leurs relations avec les citoyens. Elle ferait de celles-là des fournisseurs obligés de services dus, et non des dispensatrices de services disponibles. Les plus pauvres auraient, plus que tous, à gagner à un Etat devenu prévenant »¹⁰⁴¹.

Comme nous le verrons, sans toujours aller jusqu'à offrir un accès automatisé aux prestations sociales, les TIC ont en tous les cas ouvert cette possibilité, et permis au minimum d'améliorer l'accès aux informations et aux démarches.

La plupart de ces innovations permettent donc de faciliter l'accès à des aides que l'on peut gérer à moindre coût. En dématérialisant certains formulaires, l'administration peut par exemple économiser en ne produisant pas de *copie papier* ou en facilitant le traitement des demandes, tout en offrant aux usagers un service plus facilement et rapidement accessible. Autre exemple, en croisant les données administratives, il est possible d'accélérer le traitement des demandes ou d'éviter les erreurs.

c) Mieux cibler les prestations sociales

Nous avons vu que les TIC permettent de connaître plus exactement les publics et de mieux évaluer l'impact d'une politique. Ces instruments, grâce à ces caractéristiques et de façon moins officielle, permettent également de cibler davantage et avec plus de précision les aides. En croisant les données que possèdent les diverses administrations à propos des usagers, il est entre autres possible de mieux identifier et de connaître les citoyens potentiellement bénéficiaires (ou bénéficiaires) des aides. En France, par exemple, le nombre de retraités n'était pas connu avec précision à la fin des années 1990, chaque personne disposant en général de plusieurs pensions. Il était alors très difficile d'évaluer l'impact sur le pouvoir d'achat des retraités de mesures fiscales ou sociales. Le croisement de données informatisées a permis d'identifier avec plus de précision ces individus¹⁰⁴². Or, le fait de mieux les identifier permet d'évaluer plus efficacement l'impact de mesures sur ces populations, mais aussi de mieux les cibler.

En identifiant mieux les parcours et les ressources des individus, il est en effet possible de limiter plus facilement l'accès aux aides, de poser davantage de conditions à leur obtention, de mieux contrôler les comportements. Il est aussi possible d'élargir l'accès par une meilleure

¹⁰⁴¹ Jacques ATTALI, *op. cit.*

¹⁰⁴² Jacques SAURET, *op. cit.*, p. 281.

connaissance des conséquences d'un changement des règles d'attribution. Le contrôle accru des dépenses se situe donc à deux niveaux en permettant d'économiser sur les coûts de gestion, mais aussi de mieux contrôler les dépenses en ciblant davantage les aides.

3. Des obstacles à la mise en œuvre des TIC

Malgré ces possibilités offertes par l'*e-administration*, divers auteurs ont aussi identifié des obstacles potentiels à la mise en œuvre des réformes managériales des TIC. Il est utile de détailler ces barrières qui peuvent expliquer que l'on hésite parfois à entreprendre de telles réformes, que les instruments se développent très progressivement, ou que leur mise en œuvre soit lente.

Le cloisonnement administratif traditionnel peut tout d'abord nuire aux réformes de l'administration électronique. Le fonctionnement des administrations est en général autonome dans la plupart des pays de l'OCDE, les partages des données administratives électroniques allant à l'encontre des façons de faire habituelles. L'administration électronique peut par ailleurs apparaître comme un processus complexe pour certaines administrations¹⁰⁴³. Pour que les administrations s'impliquent dans la réalisation de projets liés aux TIC, il faut s'assurer qu'elles comprennent bien les réglementations et les exigences auxquelles elles seront soumises. Il faut par exemple bien préciser quels sont les échanges de données autorisés entre organismes, et quand et comment ils peuvent avoir lieu. On déterminera entre autres à quelles informations « en réseau » un organisme peut avoir accès. Les protocoles d'échanges entre administrations seront précisés, tout comme la répartition des coûts de création de systèmes de gestion coordonnés entre organismes. On stipulera aussi comment sera protégée la sécurité de ces données, de façon à ce que les acteurs concernés n'aient accès qu'aux informations dont on juge qu'ils peuvent avoir besoin, et l'on précisera quelles instances superviseront les échanges. Pour échanger ces informations, il faut d'autre part développer un système d'identification commun aux administrations¹⁰⁴⁴, et veiller à ce que la qualité des informations disponibles en réseau soit comparable, ce qui peut aussi nécessiter du temps et des efforts importants. Si différentes administrations fournissent des informations qui alimentent une banque commune, il faut préciser qui est en charge de gérer cette banque, d'incorporer de nouvelles données, de veiller à la conservation et à la sécurité des échanges. Dans les cas où des points communs virtuels de services sont créés, il faut par ailleurs déterminer quelles informations sont mises en commun,

¹⁰⁴³ OCDE. *L'administration électronique*, p. 54.

¹⁰⁴⁴ On remarque que l'utilisation d'un « identifiant unique » désigne un « code numérique associé à un utilisateur, permettant d'être reconnu une fois pour toutes par tous les systèmes d'information administratifs. Peut être stocké sur une carte spéciale, et être associé à des dispositifs de reconnaissance biométriques ». Pierre DE LA COSTE, *op. cit.*

qui est en charge du site Internet, qui calcule les droits, qui intègre d'éventuels changements de réglementation, ou quels modes d'identification des usagers sont utilisés¹⁰⁴⁵.

D'autres analystes comme Henri Oberdorff ont aussi évoqué un risque de « déshumanisation » des relations administrations-usagers, et ce si l'administration électronique était trop privilégiée par rapport aux autres modes de communication avec les usagers comme le téléphone et le guichet¹⁰⁴⁶. Etant donnés les besoins spécifiques de certaines populations qui seraient moins familiarisées avec Internet ou qui n'auraient pas accès à Internet, le risque de fracture numérique a aussi été décrit, justifiant encore de la nécessité de conserver d'autres modes de contact avec les administrés. A propos de cette fracture, une étude réalisée auprès d'usagers de CAF en 2004-2005 concluait cependant que ce problème était à relativiser, « l'exclusion » de l'usage du site Internet de l'institution ne s'expliquant pas en termes socio-économiques¹⁰⁴⁷.

Dans un autre ordre d'idées, des administrations qui ne fonctionnent traditionnellement pas en réseau peuvent par exemple craindre de perdre leur spécificité, leur autonomie ou de disparaître lorsque des systèmes d'intégration des données sont créés. Ces administrations peuvent croire que des données leurs appartiennent et qu'un partage serait un affaiblissement de leurs pouvoirs¹⁰⁴⁸. Les fonctionnaires, spécialement ceux en contact direct avec les usagers (*street-level bureaucrats*), peuvent aussi opposer une certaine résistance face aux TIC. Ces derniers seront par exemple peu favorables à la mise en place de systèmes informatisés d'aide à la prise de décision, car ils peuvent craindre de voir leur pouvoir discrétionnaire diminuer, ou avoir le sentiment que leur connaissance du terrain n'est pas valorisée.

L'administration électronique nécessite par ailleurs la création d'un cadre juridique approprié par les pouvoirs publics, ce qui peut nécessiter du temps et de nombreux efforts. Pour exister, les procédures électroniques doivent avoir le même statut légal que les procédures papier équivalentes. On pense entre autres à la reconnaissance de la validité de la signature numérique qui est utilisée lorsque des formulaires électroniques sont remplis par les utilisateurs. Autre obstacle potentiel, les règles budgétaires doivent être adaptées au développement des TIC. Les projets de TIC réclament par exemple souvent des financements à long terme, de même que la collaboration de tous les organismes concernés, ce dont ne tiennent pas toujours compte les structures annuelles et verticales de financement. On remarque aussi qu'il apparaît indispensable pour développer les TIC de garantir par réglementation la protection de la vie

¹⁰⁴⁵ Ignace SNELLEN. E-Government, pp. 413-414.

¹⁰⁴⁶ Henri OBERDORFF. L'administration électronique ou l'e-administration. *Recherches et prévisions*, décembre 2006, n° 86, p. 14. Voir aussi à ce sujet : André VITALIS, Nicolas DUHAUT. NTIC et relation administrative : De la relation de guichet à la relation de réseau. *Revue française d'administration publique*, 2004, n° 110, p. 321.

¹⁰⁴⁷ Laëtitia ROUX-MORIN, *op. cit.*, p. 41.

¹⁰⁴⁸ Jane E. FOUNTAIN, *op. cit.*, p. 99.

privée des citoyens¹⁰⁴⁹. Comme l'explique Henri Oberdorff, certains craignent en effet que la généralisation des technologies de l'information ne soit susceptible de donner naissance à une société de surveillance et de contrôle beaucoup moins séduisante qu'une société de liberté :

« L'administration électronique peut se révéler un système très performant de contrôle social, surtout si on établit une interopérabilité des systèmes d'information. Tout est alors question de dosage dans l'usage de ces technologies par les administrations »¹⁰⁵⁰.

Les difficultés à évaluer les coûts, les avantages et les résultats des TIC peuvent finalement nuire à la délivrance de crédits dans un contexte de gestion par objectifs¹⁰⁵¹. Il peut en effet être difficile de vérifier si les objectifs énoncés des réformes de l'*e-administration* sont concrètement atteints une fois les réformes mises en œuvre. Comme le rappelle l'OCDE, les réalisations de l'administration sont difficiles à quantifier. La qualité n'est par exemple pas aisément chiffrable. De même, alors que l'efficacité est souvent appréciée pour des projets individuels, « il est difficile, faute d'une méthodologie acceptée et de données comparatives pertinentes, de tirer des conclusions quant à l'ampleur de l'impact global de l'administration électronique sur l'efficacité »¹⁰⁵². Dans le même ordre d'idées, le cadre de l'évaluation des performances administratives relève souvent d'administrations particulières et prend peu en compte l'évaluation de projets communs. Si les avantages de systèmes intégrés sont difficilement identifiables et quantifiables, une résistance organisationnelle à leur création pourra voir le jour. Pour favoriser la mise en œuvre des TIC, il faut donc tenter de développer des projets d'évaluation des performances ou des obligations de rendre compte correspondantes.

∴

Dans cette section, nous avons défini l'administration électronique, les TIC qui y sont associées, les utilisations générales qui peuvent être faites de ces technologies, les obstacles à leur mise en œuvre, et insisté sur le caractère stratégique de ces évolutions. Pour comprendre le développement et l'utilisation des instruments liés aux TIC, il est en effet possible de s'intéresser aux variables nationales et contextuelles spécifiques que sont les contraintes institutionnelles, les intérêts des acteurs et les valeurs associées à ces technologies. En analysant les justifications et contextes de développement des TIC, il s'agit dans les sections suivantes de vérifier l'hypothèse selon laquelle l'utilisation des TIC dans les réformes de la nouvelle gestion publique vise bien à

¹⁰⁴⁹ Pierre TRUDEL. Renforcer la protection de la vie privée dans l'Etat en réseau : L'aire de partage de données personnelles. *Revue française d'administration publique*, 2004, n° 110, pp. 257-266.

¹⁰⁵⁰ Henri OBERDORFF, *op. cit.*, p. 14.

¹⁰⁵¹ OCDE. *L'administration électronique*, pp. 54-62.

¹⁰⁵² *Ibid.*, p. 37.

concilier davantage des objectifs en tension au cœur de ces évolutions : faciliter l'accès aux prestations et mieux contrôler les dépenses. Il s'agit non seulement « d'affirmer » cette évolution de la protection sociale, mais aussi de la « pousser » grâce à la possibilité de cibler avec plus de précision les publics, les TIC permettant en effet d'accroître le ciblage par une meilleure connaissance des populations.

II. L'utilisation des TIC pour faciliter un accès *responsable* des populations les plus démunies au Royaume-Uni

Au Royaume-Uni, les TIC ont aussi été considérées comme un élément central de la stratégie de modernisation de l'administration. Développée par le gouvernement conservateur de John Major, la politique de modernisation à l'aide des TIC a été reprise et figurait au centre du programme de réforme du gouvernement de Tony Blair. On jugeait que les TIC permettaient de faire le lien entre des préoccupations de contrôle de la dépense publique héritées notamment des gouvernements Thatcher, et la figure du « client » vers laquelle devait se tourner toute entière l'administration depuis l'arrivée de travaillistes. On répondait alors, comme nous l'avons vu, aux préoccupations émises par plusieurs acteurs sociaux quant à l'accès aux services publics et aux prestations ciblées. L'importance de la qualité des services rendus aux clients permettait aussi de se distancier de la « rigueur » thatcherienne, tout cela en faisant la promotion de méthodes de gestion « rationnelles » inspirées du secteur privé. Il s'agissait donc pour les travaillistes d'insister sur le fait que les TIC pouvaient faciliter l'accès aux informations, aux droits et aux procédures administratives, et spécialement pour les publics les plus démunis, tout en contrôlant les dépenses, mais sans aller vers une automatisation de l'accès pour les publics éligibles aux aides.

1. Une gestion rationnelle au service de tous les publics grâce aux TIC

Avant de s'intéresser à l'utilisation des TIC pour faciliter l'accès des publics visés par les politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion, il s'agit avec cette section de détailler le recours aux TIC dans le cadre des politiques générales de réforme administrative adoptées au Royaume-Uni depuis la seconde moitié des années 1990. En insistant sur les justifications apportées à ces évolutions, il s'agit de démontrer qu'il s'agissait bien de répondre à des préoccupations pour l'accès aux droits tout en rationalisant la gestion.

a) Une conciliation au cœur du programme d'administration électronique

Les premiers principes d'une stratégie de développement de l'administration électronique au Royaume-Uni ont été lancés en 1996 dans le livre vert *Government Direct: A Prospectus for the Electronic Delivery of Government Services*¹⁰⁵³. Précisons que selon plusieurs observateurs, le *National Performance Review* (NPR) lancé aux Etats-Unis par Al Gore en 1993¹⁰⁵⁴, a eu une influence certaine sur la construction de ce programme¹⁰⁵⁵. Le gouvernement américain avait alors examiné les implications que pouvaient avoir les TIC sur la réforme du service public. On pouvait ainsi lire dans le rapport du NPR que le remaniement de l'Etat par le biais des TIC pouvait permettre de créer un gouvernement qui fonctionne mieux, et coûte moins cher, ce qui devait résoudre le sempiternel dilemme auquel faisaient face les services publics, à savoir le choix entre efficacité et qualité¹⁰⁵⁶. En d'autres termes, comme il était précisé en introduction de ce document : "As our title makes clear: National Performance Review is about moving from red tape to results to create a government that works better and costs less"¹⁰⁵⁷.

Avec le lancement de *Government Direct* en 1996, il s'agissait pour le gouvernement britannique de répondre à trois principaux objectifs, soit de procurer des services de meilleure qualité aux citoyens, d'avoir une administration plus efficiente et plus ouverte, et de réaliser des économies monétaires importantes pour les contribuables¹⁰⁵⁸. La stratégie proposée pour délivrer électroniquement les services publics devait, selon le rapport, tenir plus spécifiquement compte de sept grands principes. Il s'agissait de faire en sorte que les citoyens aient toujours le choix de leur mode de communication avec le gouvernement, mais que les TIC soient leur choix favori. Il fallait aussi s'assurer de conserver et d'utiliser de façon sécuritaire les informations électroniques pour développer la confiance du public et des administrations. Grâce au TIC, les services publics devaient par ailleurs être accessibles au moment voulu et dans plusieurs lieux. Les frontières entre les différentes administrations devaient être atténuées par une intégration des informations, et en tous les cas rendues invisibles aux yeux du public. Il fallait aussi simplifier et automatiser certaines opérations, rationaliser en partageant les ressources similaires utilisées par plusieurs

¹⁰⁵³ OFFICE OF THE PUBLIC SERVICES. *Government Direct: A Prospectus for the Electronic Delivery of Government Services*. London: HMSO, 1995.

¹⁰⁵⁴ AL GORE. *From Red Tape to Results: Creating a Government that Works Better and Costs Less: Report of the National Performance Review*. Washington, DC: USGPO. Disponible sur : <http://govinfo.library.unt.edu/npr/library/npr/rpt/annrpt/redtpe93/index.html>.

¹⁰⁵⁵ Voir entre autres : Christine BELLAMY. De l'automatisation à la gestion des connaissances : Moderniser le gouvernement britannique grâce aux TIC. *Revue internationale des sciences administratives*, juin 2002, vol. 68, n° 2, p. 244. / Andrew CHADWICK, Christopher MAY, *op. cit.*, p. 287. / Helen MARGETTS. Introduction: Information Technology and a Dream of the Future In MARGETTS, Helen ed. *Information Technology in Government: Britain and America*. London: Routledge, 1999, p. xiii.

¹⁰⁵⁶ Christine BELLAMY, *op. cit.*, p. 244.

¹⁰⁵⁷ AL GORE, *op. cit.*, p. i.

¹⁰⁵⁸ Andrew CHADWICK, Christopher MAY, *op. cit.*, p. 287.

administrations, rendre accessibles électroniquement les informations à propos de la plupart des services, et utiliser les TIC pour limiter les fraudes¹⁰⁵⁹. Après diverses consultations publiques, les principes énoncés dans ce document ont été officiellement adoptés par le gouvernement conservateur en 1997, une série de projets à petite échelle étant alors lancés.

Le gouvernement travailliste formé en mai 1997 allait reprendre la plupart des principes de *Government Direct* et vraiment mettre sur l'agenda l'utilisation des TIC au sein de l'administration publique. Comme l'affirme Christine Bellamy, durant de longues années passées dans l'opposition, le Parti travailliste s'était laissé convaincre que les TIC étaient un instrument central pour moderniser l'économie en général et les services publics en particuliers¹⁰⁶⁰. Dans son programme électoral, le gouvernement s'engageait à accorder une plus grande valeur aux services publics et à leurs usagers, à développer une nouvelle approche des relations entre l'Etat et les citoyens. Demeurant dans une logique de recherche d'efficience et d'efficacité, comme nous l'avons vu dans les chapitres précédents, les nouveaux travaillistes avaient aussi la ferme intention d'axer les ressources limitées sur les personnes qui en avaient besoin et les méritaient, et de travailler sur des politiques sociales capables de prouver quelles fonctionnaient¹⁰⁶¹.

La vision de l'*e-administration* proposée par les travaillistes était détaillée dans un document publié par la *Fabian Society* en 1997. On pouvait dans la préface du rapport, rédigée par la députée travailliste Patricia Hewitt, et quant au rôle des TIC pour concilier meilleur qualité de services et contrôle des coûts :

“Government everywhere are under pressure to ‘do more with less’. More demanding citizens, more complicated lives, new risks and an ageing population require more sophisticated and more flexible services. But resources are limited and most of the efficiency gains to be made with existing structures have already been achieved. [...] As Liam Byrne explains, simple government is a strategic approaches to addressing these problems; it is about finding ways to seize the opportunities enabled by new information and communication technologies to imagine government from the citizen’s point of view – and then deliver it”¹⁰⁶².

Ce document revenait entre autres sur les échecs perçus des précédents gouvernements conservateurs, accusant ces derniers d'avoir entretenus des services publics coûteux et complexes, et d'avoir largement ignorés les possibilités offertes par les TIC pour les moderniser. Les travaillistes devaient pour leur part utiliser ces nouvelles possibilités pour avoir des services publics plus axés sur les besoins de clients, moins complexes et moins coûteux. Les TIC devaient

¹⁰⁵⁹ Peter HIRST, Michael NORTON. *Electronic Government: Information Technologies and the Citizens*. Report for the Parliamentary Office of Science and Technology of UK Parliament, February 16, 1998, p.13. Disponible sur : http://www.epractice.eu/files/media/media_708.pdf.

¹⁰⁶⁰ Christine BELLAMY, *op. cit.*, p. 245.

¹⁰⁶¹ *Ibid.*, p. 248.

¹⁰⁶² Liam BYRNE. *Information Age Government: Delivering the Blair Revolution. Fabian Pamphlet 582*. London: Fabian Society, November 1997, p. 1.

plus précisément être utilisées pour développer les *one-stop shops* virtuels, grâce auxquels un client pourrait faire diverses demandes d'aide à partir d'un seul point d'entrée, et de façon à simplifier l'accès et les démarches. Pour cela, on préconisait de croiser, grâce aux TIC, les informations détenues par diverses administrations publiques. On proposait également de privatiser le paiement des prestations sociales et de créer une carte de paiement électronique des bénéficiaires, de façon à ce que les usagers puissent retirer les sommes qui leur étaient dues dans des guichets prévus à cet effet, voire même aux guichets automatiques des banques, ou lors de leur passage en caisse dans divers commerces, par exemple en payant leurs achats au supermarché. Grâce à ces actions, il était finalement prévu de réaliser des économies importantes¹⁰⁶³.

En 1999, la stratégie de développement de l'administration électronique était officiellement exposée dans *Modernising Government*, les travaillistes reprenant alors la plupart des idées proposées par le précédent gouvernement conservateur. En résumé, il était spécifié à propos des TIC :

“The Government must bring about a fundamental change in the way we use IT. We must modernise the business of government itself – achieving joined working between different parts of government and providing new, efficient and convenient ways for citizens and business to communicate with government and to receive services”¹⁰⁶⁴.

De façon plus détaillée, les TIC devaient permettre de faciliter les relations des citoyens et des entreprises avec le gouvernement, permettre au gouvernement d'offrir des services et des informations à l'aide de nouveaux médias comme Internet ou la télévision interactive, permettre d'améliorer la communication entre les différentes parties du gouvernement de façon à ce que les citoyens n'aient pas à demander à plusieurs reprises la même information à différents fournisseurs de services, donner un meilleur accès aux informations aux agents publics de façon à qu'ils puissent renseigner de façon plus efficiente les citoyens, permettre au gouvernement de travailler plus facilement en partenariat avec les autorités locales, le secteur caritatif ou le secteur privé, et faciliter l'accès pour les citoyens aux informations gouvernementales. Il s'agissait aussi et en parallèle de développer des stratégies ciblées de façon à s'assurer que tous les citoyens auraient bien accès aux bénéfices offerts par ces TIC. Avant l'année 2005, 50 % des transactions avec l'administration devaient pouvoir être réalisées électroniquement, cet objectif passant à 100 % pour 2008. Les « énormes » économies réalisées devaient entre autres être réinvesties pour améliorer les processus administratifs¹⁰⁶⁵.

¹⁰⁶³ *Ibid.*, p. 34.

¹⁰⁶⁴ PRIME MINISTER AND MINISTER FOR THE CABINET OFFICE. *Modernising Government*. London: The Stationery Office, March 1999. Disponible sur : <http://www.archive.official-documents.co.uk/document/cm43/4310/4310-04.htm>.

¹⁰⁶⁵ *Ibid.*

b) L'exemple de *Government Direct* : un portail unique pour faciliter l'accès et limiter les coûts de gestion

La création, en 2000, du service *Government Direct*, est un exemple pertinent de l'utilisation tangible des TIC au sein de la réforme de l'administration. Rappelons tout d'abord que cette utilisation des TIC a en large partie été envisagée comme un moyen de limiter, du moins aux yeux des usagers, la complexité de l'organisation des services publics, et plus particulièrement des nombreuses prestations sociales dont ils peuvent bénéficier. L'organisation administrative a souvent été perçue comme un ensemble de silos d'information faisant obstacle à la fluidité des flux d'information, les TIC étant comprises comme un outil pour passer d'une organisation en silos à une organisation intégrée, décloisonnée ou en réseau¹⁰⁶⁶. Avec ces TIC, il s'agissait plus précisément de croiser les informations dont disposaient les divers services administratifs et leurs partenaires associatifs ou privés. Il devenait alors possible de ne pas demander à plusieurs reprises à un usager une information qui était déjà dans le système, de vérifier automatiquement la véracité des informations fournies, de détecter les droits aux prestations de ces individus, de simplifier la gestion, de la rationaliser, d'informer les usagers à partir d'un seul point d'entrée dans l'administration, de dématérialiser davantage les procédures. Cette gestion électronique intégrée permettait aussi de mieux connaître les individus et notamment de procéder à des études anonymes sur leurs comportements, sur les caractéristiques de certains demandeurs.

En avril 2000, le rapport *E-government: A Strategic Framework for Public Services in the Information Age*, avait développé l'idée de créer un portail unique d'accès aux services publics, qui allait à terme donner naissance à *Government Direct*. On pouvait lire à ce propos dans le rapport :

“Portal services will be developed on the Internet. The government will offer a point of entry for citizens to all relevant services from central and local government. It will handle authentication and privacy. It will be capable of personalisation, so that citizens can use the portal to match their own circumstances and interests. It will facilitate push technology so that, at the citizen's choice, it can send reminders about services of information by e-mail. Government online resources will be well indexed and easy to find”¹⁰⁶⁷.

Le programme *UK Online*, ancêtre de *Government Direct*, mis en ligne à la fin de l'année 2000, a finalement été la clé de voûte de l'administration électronique en réseau. Il s'agissait à

¹⁰⁶⁶ Christine BELLAMY, *op. cit.*, p. 246.

¹⁰⁶⁷ CABINET OFFICE. CENTRAL IT UNIT. *E-Government: A Strategic Framework for Public Services in the Information Age*. April 2000. London: Central IT Unit, p. 12. Disponible sur : [http://archive.cabinetoffice.gov.uk/e-envoy/ukonline-estrategy/\\$file/default.htm](http://archive.cabinetoffice.gov.uk/e-envoy/ukonline-estrategy/$file/default.htm).

terme d'offrir un accès électronique à l'ensemble des services publics, et quelle que soit l'administration concernée, que ce soit par Internet, par téléphonie mobile ou par la télévision digitale. Le portail devait tout aussi bien servir à informer qu'à réaliser des *téléprocédures*. Des portails propres à chaque administration pouvaient continuer à exister, mais ils devaient peu à peu être tous reliés au site Internet de *UK Online*¹⁰⁶⁸.

Le 28 mai 2004, le portail était remplacé par *Directgov* (<http://www.direct.gov.uk>). *Directgov* visait tout d'abord à rendre les services publics accessibles de façon à simplifier la vie des citoyens. Le service se voulait progressif, au sens où il devait toujours s'enrichir des évolutions des TIC, et être fiable en fournissant des informations de qualité et en sécurisant les informations fournies par les bénéficiaires. *Directgov* répondait aussi à un besoin pour le gouvernement de délivrer les informations et les services de la façon la plus efficiente possible. On remarque d'autre part que *Directgov* avait vocation à être un site « à part entière », et non pas un portail pour diriger les utilisateurs vers les sites administratifs comme son prédécesseur, *UK Online* (et bien que certains services disponibles sur le site *Directgov* ouvrent toujours des liens vers d'autres sites)¹⁰⁶⁹.

En 2006, en cherchant à réformer la façon dont était délivrés les services publics, et dans l'optique de les adapter davantage aux besoins des usagers et des entreprises, le gouvernement prenait conseil auprès de Sir David Varney, ancien Directeur du service des impôts (*Inland Revenue, HM Revenue & Customs*). Dans son rapport remis en décembre 2006, ce dernier insistait particulièrement sur le poids que devait prendre *Directgov* pour améliorer les services aux usagers et pour rationaliser la gestion administrative. L'auteur précisait en introduction de ce document qu'il existait une opportunité certaine, dans les dix prochaines années, pour améliorer les services rendus aux citoyens et pour le faire à un coût plus bas. L'auteur expliquait également, à propos de la nécessité de développer l'administration en réseau pour relever ce défi : "It is often the most vulnerable citizens who have to do the most joining-up between the public service islands and much of it could be avoided with more collaborative service delivery"¹⁰⁷⁰.

Une section du rapport qui allait particulièrement influencer sur le développement de *Directgov* était consacrée aux *e-Services*. L'auteur constatait tout d'abord que l'utilisation qui était faite de ces services au sein du gouvernement était insuffisante, et surtout en comparaison avec l'usage qui était fait des TIC pour délivrer les services dans le secteur privé. En utilisant *Directgov* comme outil principal pour distribuer ses services de façon coordonnée, le

¹⁰⁶⁸ Christine BELLAMY, *op. cit.*, p. 246.

¹⁰⁶⁹ DIRECTGOV. *Directgov's Strategy. 090209 Directgov Strategic Report for PQ_08_241579*. Disponible sur : <http://www.egov.vic.gov.au/index.php?env=-inlink/detail:m1730-1-1-8-s-0:l-14197-1-1-->

¹⁰⁷⁰ Sir David VARNEY. *Service Transformation: A Better Service for Citizens and Business, A Better Deal for the Taxpayer*. London: The Stationery Office, December 2006, p. 4. Disponible sur : www.hm-treasury.gov.uk/d/pbr06_varney_review.pdf.

gouvernement avait selon lui l'opportunité d'offrir un accès efficace aux citoyens. En développant aussi l'utilisation de *Businesslink*, le pendant de *Directgov* pour les relations entre les entreprises privées et le gouvernement, l'auteur misait sur des économies totales de l'ordre de 400 000 000£ sur trois ans, et à condition que le financement et la gestion de ces sites soient réformés. L'auteur proposait aussi de confier la responsabilité de *Directgov* au DWP, responsable de la gestion de la plupart des prestations sociales, ce qui a finalement été fait en avril 2008.

Avant 2012, *Directgov* devait donc devenir le principal outil électronique pour accéder aux services publics. Il s'agissait de limiter la création de nouveaux sites administratifs Internet procurant des *e-services* aux citoyens, et de fermer à terme les autres sites qui n'étaient pas en réseau. Pour les citoyens, le service devait représenter un point unique de contact avec l'administration qui permettrait de réduire les coûts et le temps consacrés à s'informer et à interagir avec les services administratifs, qui offrait un accès en tout temps, associé à des conseils et à une aide au besoin, et un moyen de donner son avis sur les services offerts. Pour le gouvernement, il s'agissait d'avoir un processus simple de mise en réseaux des informations et de regroupement des procédures, qui permette de faciliter les transactions, mais aussi d'économiser¹⁰⁷¹. En 2009, environ 18 ministères participaient au portail, et des liens permettaient d'accéder à 240 services locaux couvrant 388 autorités locales.

Pour détailler davantage le fonctionnement de *Directgov*, précisons que le *Government Gateway Project*, développé par le *Central IT Unit (CITU)*¹⁰⁷² et mis en ligne février 2001, est en quelque sorte le niveau intermédiaire de *Directgov*. A partir de *Directgov*, il s'agissait d'offrir aux usagers un point central « d'enregistrement » aux services publics offerts en ligne, ou en d'autres termes un point unique et sécurisé d'accès aux *téléprocédures*. D'un autre côté, *Government Gateway* visait à fournir aux administrations qui développent ces *téléprocédures* un logiciel unique d'identification, de sécurisation et de mise en réseau des informations. En résumé, l'intergiciel *Government Gateway* rassemble cinq fonctions principales. Il comporte tout d'abord une fonction d'enregistrement et d'inscription. A partir d'un seul point d'accès sécurisé (<http://www.gateway.gov.uk/>), les citoyens peuvent avoir accès à tous les services publics disponibles en ligne, que se soit au niveau national ou local. Cet instrument sert également à assurer la transmission sécurisée de formulaires et les échanges d'information entre les différents acteurs (administrations, agences, fournisseurs externes, citoyens). Il fournit un service de

¹⁰⁷¹ *Ibid.*, pp. 45-52.

¹⁰⁷² Jusqu'au milieu des années 1990, les installations informatiques publiques du pays relevaient du *Central Computing and Telecommunications Agency (CCTA)*, aussi connu sous le nom de *Government Centre for Information Systems*. Le CCTA faisait partie de l'*Office of Public Service*, organe du *Cabinet Office* à l'origine de la réforme du service public, mais son influence demeurait cependant limitée. La création de la CITU en 1995, petite unité centrale consacrée aux TIC au sein du *Cabinet Office*, allait marquer le début d'un développement plus important des TIC dans le pays. La CITU s'était alors donnée comme rôle de mettre l'expertise informatique du secteur privé au service de l'Etat, examinant sérieusement les possibilités de développement d'une stratégie informatique pour le gouvernement.

courrier électronique sécurisé entre administrations et avec les citoyens. Ce service de messagerie, en étant relié aux systèmes de *back office*, permet d'autre part d'automatiser une partie des processus, limitant les ressources nécessaires à la gestion. Le système permet aussi aux usagers d'effectuer des paiements sécurisés au gouvernement, par exemple pour payer leurs impôts en ligne. Le logiciel comprend également une fonction d'assistance aux administrations pour faciliter la gestion des inscriptions et demandes des usagers. Avec ces diverses fonctionnalités, le système doit donc et entre autres permettre d'uniformiser les *téléprocédures*. Il vise aussi à assurer une connexion rapide, simple, peu coûteuse et sécurisée des systèmes de *back offices*. En proposant un système qui devait faire ses preuves en étant mis en œuvre par plusieurs administrations, il s'agissait finalement de réduire les coûts de mise en œuvre, de limiter les risques¹⁰⁷³. Le gouvernement encourage aujourd'hui fortement les administrations à utiliser ce système, le but étant que *Government Gateway* devienne à terme l'outil standard pour les services disponibles en ligne¹⁰⁷⁴.

2. Atteindre les publics les plus démunis grâce aux TIC

Tout en poursuivant une stratégie de modernisation de l'administration basée sur les TIC qui visait à la fois à faciliter l'accès aux services publics de tous les citoyens et à économiser, le gouvernement britannique allait particulièrement s'intéresser à ce que les publics les plus démunis bénéficient des possibilités offertes par l'administration électronique, ce thème étant récurrent et exprimé en filigrane dans la stratégie de modernisation. Il fallait d'une part s'assurer que les publics les plus démunis aient accès aux TIC, par exemple en étant formés à l'utilisation d'Internet ou en ayant à leur disposition des postes informatisés dans divers endroits publics. On insistait d'autre part sur la capacité des TIC à aider ces citoyens non seulement en leur donnant un accès facilité aux services, mais également en favorisant l'analyse des politiques qui sont destinées à ces publics, de même que la connaissance des caractéristiques de ces publics, ou encore en libérant des agents publics des tâches informatiques pour leur permettre de se concentrer sur les services « personnalisés » aux guichets.

L'importance accordée à ces citoyens démunis qui devaient profiter des TIC apparaît comme caractéristique de ce pays. Cette insistance s'explique par le fait que les politiques sociales sont davantage et depuis longtemps ciblées vers les plus défavorisés au Royaume-Uni.

¹⁰⁷³ UNITED KINGDOM. DEPARTMENT OF FINANCE AND PERSONEL. *Government Gateway – An Introduction (Market Overview Document VO.5)*. Monday September 20th, 2004. Disponible sur : <http://www.dfpni.gov.uk/did-government-gateway>.

¹⁰⁷⁴ HM GOVERNMENT. *Transformational Government – Our Progress in 2007: Delivering Better, More Efficient Services for Everyone*. 2008, p. 26. Disponible sur : http://www.cabinetoffice.gov.uk/cio/transformational_government/annual_report2007.aspx.

Chercher à améliorer l'accès aux aides pour répondre aux attentes de plusieurs acteurs sociaux, et à contrôler les coûts de gestion grâce à l'utilisation des TIC, doit alors et logiquement correspondre à une volonté de s'assurer que les bénéficiaires de ces TIC atteignent bien ces populations. Le développement particulier des politiques d'activation explique aussi ce désir de s'assurer que les populations les plus démunies aient bien accès aux programmes visant à les remettre au travail. Dans un système de protection sociale « anglo-saxon », où l'idée selon laquelle les populations devaient faire la preuve de leurs besoins réels pour accéder aux prestations sociales était présente depuis longtemps, on ne s'étonne par ailleurs pas du fait que la question de l'accès automatique aux aides ait été fort peu présente : faciliter l'accès certes, mais jusqu'à un certain point. La meilleure connaissance des publics et de leurs comportements rendue possible grâce aux TIC semble par contre avoir connu plus de succès, et cela pour s'assurer que les populations ciblées aient accès aux aides, et pour éventuellement mieux ajuster ce ciblage.

En avril 2000, le gouvernement publiait par exemple un rapport d'évaluation qui portait spécifiquement sur sa stratégie pour développer l'administration électronique. Il reflétait clairement une volonté d'améliorer les services délivrés aux usagers, ou de faciliter l'accès aux services et aux informations, tout en ayant de meilleures performances gestionnaires. Intitulé *E-government: A Strategic Framework for Public Services in the Information Age*, le rapport détaillait les principales orientations données par le livre blanc *Modernising Government*, puis proposait diverses initiatives pour les mettre en œuvre. A propos des objectifs, il était expliqué que les transactions du secteur public avec les citoyens devaient permettre d'offrir un meilleur accès aux services publics, ces derniers étant disponibles en tout temps, dans plusieurs lieux, et par le biais de plusieurs médias dont les guichets, les centres de renseignements téléphoniques et Internet. Les services devaient par ailleurs, et grâce aux TIC, être disponibles en fonction de différents groupes d'usagers, comme par exemple les retraités ou les travailleurs actifs. Ils devaient aussi être disponibles en fonction de certains événements de la vie, comme la perte d'un emploi. L'administration devait pouvoir obtenir l'avis des usagers sur le contenu et la qualité des services et analyser les données relatives à leur utilisation. Le document insistait finalement sur les gains d'efficacité liés à l'utilisation des TIC.

Il était d'autre part spécifié que les modernisations liées aux TIC devaient être l'occasion d'améliorer l'inclusion sociale. A ce propos, on pouvait lire dans le rapport :

“The Government is committed to reducing the digital divide [...] But spanning the digital divide means more than skills and direct users of new technologies, and it has to be accepted that some citizens will not want or will not be able to be direct users of new technologies. That does not mean that this strategy has nothing to offer them. New technology can support better face to face and telephone transactions as well as direct interaction online. A challenge for the public sector will be how to free up staff from internal processes in order to offer more effective interactions, and how to provide front line staff with skills, information and equipment they need to act as intermediaries of this new environment”¹⁰⁷⁵.

Autre exemple, le Comité des comptes publics (*Public Account Committee*) publiait en juin 2000 un rapport d'évaluation de l'utilisation des TIC par l'administration publique. Le Comité insistait tout d'abord sur le fait qu'Internet était une opportunité majeure pour fournir aux citoyens des services publics de meilleure qualité et à moindre coût. Le Comité émettait ensuite certaines recommandations quant à l'utilisation des TIC. Les administrations devaient tout d'abord veiller à améliorer la qualité des sites Internet en se rapportant aux guides publiés en 1999 par le *Cabinet Office*. Il fallait aussi améliorer la qualité des services rendus en délivrant par exemple les services plus rapidement, en regroupant les divers formulaires nécessaires à l'obtention de prestations, en simplifiant au maximum les démarches. L'administration devait par ailleurs veiller à ne pas exclure des citoyens qui ne seraient pas aussi « à l'aise » avec l'utilisation des TIC, ce qui concernait plus spécifiquement le DSS. Même si les possibilités d'économiser offertes par les TIC étaient grandes (on spécifiait par exemple que si 2 % des citoyens qui téléphonaient au DSS pour obtenir des informations utilisaient plutôt le site Internet de l'institution, environ 7 700 000£ d'économies annuelles seraient réalisées), on conseillait à cette administration de ne pas tout miser sur les TIC de façon à ne pas exclure certains publics¹⁰⁷⁶.

En septembre 2000, un important rapport était publié quant à la stratégie de développement de l'administration électronique pour les prochaines années. En introduction de ce document, réalisé par le *Performance and Innovation Unit Report* du *Cabinet Office*, Tony Blair revenait sur les principaux objectifs assignés au développement des nouvelles technologies. Il s'agissait toujours d'améliorer la façon dont était délivrée les services aux citoyens et d'utiliser les ressources de la façon la plus efficace et efficiente possible, et cela entre autres en déterminant les cibles précises à atteindre avec le financement de projets liés au TIC. Pour atteindre ces buts, des changements devaient être réalisés dans trois secteurs. Il s'agissait tout d'abord de s'assurer

¹⁰⁷⁵ CABINET OFFICE. CENTRAL IT UNIT. *E-Government: A Strategic Framework for Public Services in the Information Age*. London: Central IT Unit, April 2000, p. 8. Disponible sur : [http://archive.cabinetoffice.gov.uk/e-envoy/ukonline-estrategy/\\$file/default.htm](http://archive.cabinetoffice.gov.uk/e-envoy/ukonline-estrategy/$file/default.htm).

¹⁰⁷⁶ PUBLIC ACCOUNT COMMITTEE. *Twenty-first Report on Government on the Web*. London: House of Commons, 14 June 2000. Disponible sur : <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm199900/cmselect/cmpubacc/331/33102.htm>.

que l'utilisation qui était faite des TIC pour délivrer les services publics était avant tout guidée par les besoins des citoyens. A ce propos, il était spécifié :

“The digital revolution offers huge opportunities to improve public services by better tailoring them to the needs of individual citizens, who increasingly want to be able to choose when, where and how they interact with government. Many public services will be delivered far more efficiently and effectively than through traditional channels. However, groups that use government services most heavily are often those that currently have the lowest levels of access to electronic services delivery channels”¹⁰⁷⁷.

Pour s'assurer de bien délivrer ces services, dont les bénéficiaires étaient souvent les plus démunis, il fallait surtout utiliser les TIC pour faire diminuer les barrières entre administrations, pour mettre en réseau les informations. Il fallait également donner des conseils et un soutien aux citoyens qui voulaient se familiariser avec les TIC, et de façon à avoir un haut niveau de recours aux services proposés électroniquement. La « délivrance électronique » des services devait aussi être ouverte au secteur privé et aux associations caritatives, et de façon à favoriser une compétition entre tous les secteurs, ce qui devait améliorer la qualité des services, stimuler l'innovation et jouer sur les coûts. Il fallait finalement mettre en place des incitations supplémentaires, principalement financières, et des structures institutionnelles pour favoriser l'octroi électronique de services publics.

En 2002, un rapport intitulé *Better Public Services Through E-government* était publié par le Bureau national en charge des audits (*National Audit Office*). Avec ce rapport, il s'agissait de considérer les progrès accomplis par les différents ministères quant aux objectifs de développement de l'administration électronique fixés par le livre blanc *Modernising Government*. Il s'agissait aussi d'identifier les principales difficultés que pouvaient rencontrer les administrations pour atteindre ces objectifs, et d'insister sur les bénéfices apportés par l'utilisation de ces nouvelles technologies. Les deux risques primordiaux liés aux évolutions de l'*e-administration* concernaient les citoyens et les administrations. On craignait tout d'abord que les citoyens n'utilisent pas les services électroniques parce qu'ils n'en voyaient pas l'avantage ou parce qu'ils n'avaient pas accès à ces technologies. Il était aussi question du risque que les administrations ne développent pas ces services, ou que ces derniers ne satisfassent pas à des normes en termes de temps, de coûts et de qualité. A propos des craintes de sous-utilisation de l'administration électronique de la part des citoyens, on s'intéressait particulièrement aux publics à faibles revenus. Il fallait par exemple s'assurer de développer des points d'accès à Internet dans

¹⁰⁷⁷ CABINET OFFICE. PERFORMANCE AND INNOVATION UNIT REPORT. *E.gov: Electronic Government Services for the 21st Century*. September 2000, p. 6. Disponible sur : http://www.cabinetoffice.gov.uk/strategy/work_areas/electronic_service_delivery.aspx.

divers lieux publics de façon à ce que les citoyens puissent avoir accès aux TIC peu importe leurs ressources¹⁰⁷⁸.

Parmi les bénéfices de l'administration électronique, et plus particulièrement de la délivrance électronique des services publics, le rapport insistait sur l'amélioration de l'accès aux services. On pouvait lire à ce propos :

“People want to be able to access public services without having to complete a range of forms and visit different local offices. If they are well designed, IT systems can provide information in much simpler easier-to-use formats and because IT can provide easy access to a large number of databases, services can often provided from one location or access point”¹⁰⁷⁹.

L'administration électronique permettait aussi d'avoir des services publics qui étaient disponibles de façon plus « commode », c'est-à-dire au moment où les citoyens voulaient s'informer ou remplir des demandes, et dans différents lieux. On considérait également que l'administration électronique permettait de délivrer plus rapidement les services, par exemple parce que les formulaires pouvaient être remplis et transmis électroniquement, parce que les informations qu'ils contenaient pouvaient être validées en ligne, et parce que le travail des agents administratifs pouvait être mieux organisé et rendu plus productif grâce à ces technologies. On jugeait finalement que l'administration électronique pouvait améliorer l'efficacité des services publics en substituant les TIC au traitement manuel et parfois fastidieux des demandes et formulaires administratifs. L'amélioration de l'efficacité était également liée au fait que les administrations pouvaient obtenir, toujours grâce aux TIC, des informations plus détaillées sur leurs publics et leur fonctionnement, ce qui leur permettait de mieux cibler et de mieux organiser leurs activités. En conséquence, il était donc recommandé aux institutions responsables d'encourager le recours aux services publics disponibles en ligne et le développement de l'administration électronique, de développer une méthodologie permettant de mesurer les bénéfices financiers apportés par l'utilisation des TIC et les avantages pour les clients. Il fallait en parallèle fixer des cibles quant au développement de ces services, et aussi quant à leur utilisation par les citoyens. On recommandait également de mieux former les personnels administratifs aux TIC, ou encore d'améliorer la mise en réseau des services et informations administratives¹⁰⁸⁰.

En 2005, le gouvernement de Tony Blair publiait sa stratégie pour poursuivre le développement de l'administration électronique, *Transformational Government*, et donnait une

¹⁰⁷⁸ NATIONAL AUDIT OFFICE. *Better Public Services Through E-Government*. Report by the Comptroller and Auditor General. HC 704-1 Session 2001-2002: 4 April 2002, p. 4. Disponible sur : http://www.nao.org.uk/publications/0102/better_public_services_through.aspx.

¹⁰⁷⁹ NATIONAL AUDIT OFFICE. *Better Public Services*, p. 7.

¹⁰⁸⁰ NATIONAL AUDIT OFFICE. *Better Public Services*, pp. 6-9.

importance particulière à l'utilisation des TIC pour venir en aide aux publics démunis tout en rationalisant la gestion. Cette stratégie était présentée selon les termes généraux suivants :

“So this strategy’s vision is about better using technology to deliver public services and policy outcomes that have an impact on citizens’ daily lives: through greater choice and personalisation, delivering better public services, such as health, education and pensions; benefiting communities by reducing burdens on front line staff and giving them the tools to help break cycles of crime and deprivation; and improving the economy through better regulation and leaner government”¹⁰⁸¹.

Trois principaux points étaient développés à ces fins. Il s’agissait de construire, grâce aux TIC, les services publics selon les besoins des citoyens et des entreprises, et non pas en fonction des intérêts des fournisseurs de services, et cela évidemment pour améliorer la qualité des services rendus ou pour être plus efficient. Pour cela, les administrations devaient mieux connaître et prendre en considération les besoins et les comportements des usagers, identifier des groupes de clients « ciblés » et développer des services en direction de ces groupes particuliers, ou encore créer un « Service de transformation des services » pour coordonner les actions. Il s’agissait aussi de développer une culture partagée des services publics au niveau des *front* et *back offices*, ce qui signifiait notamment que les informations administratives devaient être davantage mises en réseau. Il était aussi proposé de développer des centres de services clients regroupant plusieurs administrations, d’avoir davantage d’infrastructures technologiques communes, ou de mettre en place des standards et des pratiques communes de gestion des informations. Il était finalement question de développer une gestion plus professionnelle des changements liés au TIC, et cela pour réduire les coûts et améliorer la confiance en ces développements des citoyens et des hommes politiques. Pour cela, il était proposé de valoriser les carrières des spécialistes des TIC au sein du gouvernement, ou de mieux former les agents administratifs aux TIC¹⁰⁸².

Dans le cadre de la stratégie *Transformational Government*, des documents détaillant les progrès accomplis devaient être publiés annuellement. En 2008, le rapport *Transformational Government - Our Progress in 2008 : Delivering Better, More Efficient Services for Everyone* était par exemple rendu public. Dans un contexte économique difficile, il était rappelé en introduction du rapport qu’il était toujours question de concilier amélioration de l’accès aux services publics et recherche d’efficience :

¹⁰⁸¹ CABINET OFFICE. *Transformational Government: Enabled by Technology*. Presented to Parliament by the Chancellor of the Duchy of Lancaster, by Command of Her Majesty. Cm 6683. London: The Stationery Office, November 2005. Disponible sur : http://www.cabinetoffice.gov.uk/cio/transformational_government/strategy.aspx.

¹⁰⁸² CABINET OFFICE. *Transformational Government*.

“As this report is published, we find ourselves facing tough economic times. It is therefore even more important that IT service delivery continues to be a very significant and important part of public service reform, improving streamlined access to services, sharing information and enabling automation of processes, as well as delivering efficient new ways for both citizens and business to deal effectively with government”¹⁰⁸³.

Une section du rapport concernait les progrès accomplis par le DWP, en charge de distribuer plusieurs prestations ciblées. On précisait par exemple qu’un nouveau site Internet permettait aux usagers d’obtenir des informations sur leur éligibilité potentielle aux bénéfices, et sur les procédures à suivre pour réclamer des prestations, et cela à propos de 28 prestations, à propos des retraites et de crédits d’impôt. Les informations à propos des bénéficiaires avaient aussi été utilisées plus efficacement, de façon à ce que les usagers n’aient pas à fournir à plusieurs reprises la même information à l’administration. Au total, à la fin de mars 2008, le DWP avait réalisé, en développant l’interopérabilité, 50 000 000£ d’économie depuis 2005¹⁰⁸⁴.

En 2008, un plan destiné uniquement à développer l’inclusion numérique était publié. De façon générale, on considérait entre autres que le fait de maîtriser les nouvelles technologies permettait aux publics « en difficulté » d’avoir davantage confiance en leur capacité ou de trouver plus facilement du travail, d’où l’importance de les aider à mieux utiliser les TIC. Le rapport faisait aussi mention d’avantages indirects dont pouvaient bénéficier les utilisateurs des TIC. A propos de ces avantages, le rapport précisait :

“Socially excluded individuals and deprived communities have multiple difficulties which are deep-seated and difficult to address. [...] The indirect benefits of utilising technology to address these needs are broad – from gaining efficiencies to the way public sector programmes might be managed and implemented, to how organisations can use and manage information to achieve better results. These are things which can be enabled through the smart use of technology that will allow better opportunities for socially excluded individuals and their communities”¹⁰⁸⁵.

Il s’agissait tout d’abord de mieux se servir des informations administratives pour comprendre la nature des problèmes auxquels étaient confrontés les personnes en situation d’exclusion, les schémas de « déprivation », les blocages, pour identifier les groupes et les emplacements géographiques les plus affectés. La plus grande connaissance de ces situations devait entre autres permettre aux instances en charge de délivrer les prestations au niveau local de mieux informer

¹⁰⁸³ HM GOVERNMENT. *Transformational Government – Our Progress in 2008: Delivering Better, More Efficient Services for Everyone*. 2009, p. 9. Disponible sur : www.cabinetoffice.gov.uk/cio/transformational_gov/annual_report2008.aspx.

¹⁰⁸⁴ HM GOVERNMENT. *Transformational Government – Our Progress in 2008*, p. 10.

¹⁰⁸⁵ HM GOVERNMENT. *Delivering Digital Inclusion: An Action Plan for Consultation*. October 2008, p. 30. Disponible sur : <http://www.communities.gov.uk/publications/communities/deliveringdigitalinclusion>.

les individus sur leurs droits, de développer des plans d'action locaux. Il s'agissait aussi à l'aide des TIC de regrouper les informations administratives à propos des citoyens, de façon à ce que ces derniers n'aient pas à fournir à diverses reprises une information dont une partie de l'administration disposait déjà, ce qui devait en particulier bénéficier aux citoyens les plus pauvres, tout en permettant d'économiser du temps et d'éviter les erreurs¹⁰⁸⁶.

∴

Au Royaume-Uni, l'utilisation des TIC dans l'administration publique a donc été principalement justifiée par la capacité de ces instruments à contribuer à améliorer la qualité des services publics, à faciliter l'accès aux aides, tout en permettant de mieux contrôler les dépenses sociales. Ces TIC, de par la conciliation poussée qu'elles permettent entre les objectifs en tension des réformes de l'administration publique, ont permis au nouveau gouvernement travailliste de se différencier des réformes bien connues de l'administration de Margaret Thatcher, très axées sur le contrôle des dépenses, mais sans doute moins sur les services aux clients. Le gouvernement de Tony Blair apparaissait alors à la fois comme bon gestionnaire et « social ». On remarque par ailleurs que dans un pays où les prestations sont très ciblées vers les populations les plus démunies, les gouvernements allaient particulièrement chercher à s'assurer que ces citoyens bénéficient bien des possibilités d'accès offertes par les TIC. Dans un modèle d'accès aux droits sociaux que nous avons qualifié de *responsable*, on considérait cependant qu'il ne fallait pas aller jusqu'à automatiser l'accès, et selon un spécialiste des politiques sociales britanniques rencontré, sans doute parce que l'idée que ces populations avaient la responsabilité de faire la preuve de leur réel besoin pour bénéficier des aides était toujours très présente¹⁰⁸⁷. Il était question de faciliter l'accès par plusieurs moyens, mais la recherche proactive de droits aux aides n'a à notre connaissance jamais été abordée dans ce pays, et alors même que les avancées technologiques permettaient cette prospection. Les possibilités offertes par le croisement des données administratives ont par contre été utilisées pour mieux connaître les populations et pour mieux cibler les politiques.

III. L'administration électronique aux Pays-Bas : une volonté d'efficacité passant par une démarche proactive envers les usagers

Tout comme au Royaume-Uni, des politiques visant à développer l'administration électronique ont été définies aux Pays-Bas à partir du milieu des années 1990. Là aussi, les programmes ont surtout visé à mieux informer et traiter les demandes des usagers en créant par

¹⁰⁸⁶ HM GOVERNMENT. *Delivering Digital Inclusion*, pp. 30-35.

¹⁰⁸⁷ Entretien.

exemple des points uniques de services, à simplifier les démarches notamment avec la création de *téléprocédures*, à intégrer les données administratives disponibles en *back office*, à permettre l'authentification électronique des usagers, et cela pour améliorer la qualité des services rendus aux clients, pour rendre les services publics plus accessibles tout en contrôlant mieux les dépenses publiques. On pouvait lire à ce propos dans un récent rapport de l'OCDE :

“E-government development has, in the best Dutch administrative tradition, mainly been a decentralised activity with central encouragement – focusing on delivering better services to citizens and businesses and on achieving administrative burden reduction. This implies a narrowly defined emphasis on efficiency and effectiveness rather than a coherent approach to the transformation of the public sector as a whole through e-government”¹⁰⁸⁸.

Un aspect de l'utilisation des TIC a cependant été davantage déployé aux Pays-Bas que dans les autres pays étudiés. Comme nous le verrons, les programmes de développement des TIC ont donné une certaine importance à la recherche active des droits des usagers, ou à la *proactivité* des services publics. Il s'agissait toujours d'utiliser les TIC pour rationaliser la gestion tout en facilitant l'accès aux aides grâce à une amélioration de la qualité des services rendus, mais en allant dans certains cas jusqu'à détecter, grâce au croisement d'informations administratives, les droits des individus. La question qui se pose alors est de comprendre pourquoi le caractère proactif des réformes des TIC a pu se développer davantage dans ce pays qu'ailleurs. Cette singularité peut s'expliquer par une volonté nouvelle apparue également au milieu des années 1990 de combattre la pauvreté, comme nous l'avons vu au chapitre précédent. Avant la fin des années 1990, la pauvreté et l'exclusion sociale n'étaient pas considérées dans ce pays comme des problèmes. La *proactivité* a pu apparaître comme une solution partielle à ces problèmes nouveaux et préoccupants, les autorités se sentant peut-être plus concernées qu'ailleurs par cette question récente. Une volonté forte de recherche de consensus et de faire participer tous les citoyens à la société explique aussi cet intérêt pour l'automatisation de l'accès aux Pays-Bas. Dans ce contexte, l'apparition de politiques d'activation a pu apparaître comme une raison supplémentaire de faire participer les citoyens aux programmes sociaux, les autorités jugeant importantes que des populations bénéficient de prestations qui les incitaient à retourner sur le marché du travail. La forte décentralisation administrative explique certainement et finalement des initiatives expérimentales locales plus novatrices en matière d'accès aux prestations et services dans ce pays¹⁰⁸⁹.

¹⁰⁸⁸ OECD. *Netherlands*. OECD e-Government Studies. Paris: OECD, 2007, p. 41.

¹⁰⁸⁹ On remarque que la forte décentralisation administrative a souvent conduit le gouvernement à chercher à donner davantage de cohérence aux évolutions des TIC, à renforcer le rôle du niveau national comme pilote d'initiatives éparses. En résumé, quatre ministères sont en charge de piloter les politiques d'administration électronique : le ministère de l'Intérieur et des Relations au sein du Royaume (*Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties*, BZK), le ministère des Affaires économiques (*Ministerie van Economische Zaken*, EZ), le

Marie-Pierre Hamel — *Les politiques d'accès aux droits sociaux : entre rationalisation budgétaire et lutte contre la pauvreté. Une comparaison France, Pays-Bas, Royaume-Uni* — Thèse IEP Paris, 2009. 398

Il s'agit donc dans cette section de détailler les objectifs des réformes de l'administration électronique de façon à vérifier l'hypothèse selon laquelle elles visaient à concilier davantage entre contrôle des coûts et améliorer de la qualité des services. A cette fin, des exemples de réforme illustrant cette volonté de conciliation sont présentés, tout en insistant sur un désir de faciliter l'accès automatique aux droits.

1. L'évolution de la politique d'administration électronique

Afin de présenter les principaux programmes de réforme, nous avons choisi de distinguer une première vague d'initiatives ayant insisté sur l'amélioration du *front office*, et une seconde vague qui concernait plutôt l'utilisation des TIC pour intégrer les informations en *back office*, et bien qu'il soit parfois difficile de différencier clairement entre des évolutions de *front* et de *back offices* souvent complémentaires.

a) Un intérêt pour le *front office*

Le premier programme gouvernemental qui traitait directement de l'administration électronique aux Pays-Bas a été lancé en 1998 par le BZK. Dans ce programme nommé *Electronic Action Programme - A More Efficient and Effective Government on the Electronic Highway*¹⁰⁹⁰, les principaux objectifs qui devaient guider les évolutions de l'administration électronique étaient énoncés. Il s'agissait d'offrir un accès électronique performant aux services gouvernementaux, d'améliorer la qualité des services destinés aux usagers et aux entreprises, et d'accroître l'efficacité et l'efficacités de la distribution des services grâce aux TIC¹⁰⁹¹.

Dans ce programme, les TIC devaient plus précisément permettre de faciliter l'accès aux informations gouvernementales. On voulait par exemple appuyer la mise en œuvre d'un site Internet regroupant la plupart des informations sur les politiques et programmes gouvernementaux (www.overheid.nl), ou encore mettre en ligne tous les documents officiels. Les TIC devaient aussi permettre d'offrir un meilleur service public aux citoyens et aux entreprises

ministère des Finances (*Ministerie van Financiën*), et le ministère des Affaires sociales et de l'Emploi (*Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid*, SZW). A côté de ces ministères, un groupe de coordination des services électroniques, composé de hauts fonctionnaires de diverses administrations, prépare les réunions des ministères en charge de la coordination et propose diverses initiatives. Un groupe central de coordination réuni pour sa part des représentants des quatre ministères en charge de la coordination et travaille aussi à la préparation des rencontres ministérielles de coordination de l'administration électronique. OECD. *Netherlands*, pp. 11-12.

¹⁰⁹⁰ Ce programme est disponible en langue anglaise : NETHERLANDS. MINISTRY OF THE INTERIOR AND KINGDOM RELATIONS (BZK). *Electronic Government Action Programme - A More Efficient and Effective Government on the Electronic Highway*. BZK, 01 December 1998. Disponible sur : www.epractice.eu/en/library/281166. (*Actieprogramma elektronische overheid – Een efficiëntere and effectievere overheid op de elektronische snelweg*).

¹⁰⁹¹ OECD. *Netherlands*, p. 46.

privées. Avant 2002, il était prévu qu'environ 25 % des services publics soient disponibles électroniquement. Il s'agissait par exemple de créer des points virtuels de services publics comme points d'entrée uniques pour les citoyens désirant obtenir des informations sur les programmes ou demandant à bénéficier de services (*Government Desk 2000 programme, Overheidsloket 2000 ou OL2000*). Les échanges d'informations entre administrations devaient aussi être facilités, de façon à maximiser l'utilisation des données déjà disponibles dans le système, et pour permettre la réalisation de la plupart des projets de TIC. Il était aussi question de développer la distribution proactive de services publics, cette *proactivité* étant perçue à la fois comme un moyen de faciliter l'accès tout en rationalisant la gestion. On pouvait lire à ce propos dans le programme :

“Large amounts of data on citizens are stored within the public sector (in databases), but the government hardly uses (combinations of) these data, it at all, to offer citizens public tailored government services, unless explicitly requested to do so – for example, taking the initiative to draw the public's attention to available subsidies etc. At the present the government often swings into action only when explicitly requested to do so by the client (citizen, business); in other words: a reactive approach. Proactively offering government services in a targeted way could considerably boost their effectiveness and customer-friendliness”¹⁰⁹².

En 1999, le document intitulé *De digitale delta - Nederland oNLine* présentait par ailleurs un cadre structuré pour entre autres mettre en œuvre les objectifs de *The Electronic Government Action Programme*¹⁰⁹³.

Le programme *Contract with the Future: A Vision on the Electronic Relationship Between Government and Citizens*¹⁰⁹⁴ était lancé en 2000. Parmi diverses actions à entreprendre pour mieux développer l'administration électronique grâce aux TIC, il était proposé d'augmenter l'accessibilité des *téléprocédures* et des informations à propos des services publics, de développer les *one-stop shops* virtuels, d'améliorer la sécurité des échanges, ou encore d'explorer une approche proactive dans les relations entre le gouvernement et les citoyens. A ce propos, il était spécifié que les citoyens qui étaient les plus à l'aise avec les TIC et qui comprenaient le mieux le fonctionnement des services publics étaient ceux qui pouvaient obtenir un maximum de bénéfices. Par contre, les citoyens qui avaient le plus de difficultés à comprendre le fonctionnement des services publics et des TIC étaient ceux qui avaient un accès limité aux

¹⁰⁹² NETHERLANDS. MINISTRY OF THE INTERIOR AND KINGDOM RELATIONS (BZK). *Electronic Government Action Programme*.

¹⁰⁹³ OECD. *Netherlands*, p. 46.

¹⁰⁹⁴ Ce programme est disponible en langue anglaise : NETHERLANDS. MINISTRY FOR URBAN POLICY AND THE INTEGRATION OF ETHNIC MINORITIES. *Contract with the Future: A Vision of the Electronic Relationship Between Government and Citizens*. Memorandum Presented to the Lower Chamber of Dutch Parliament, Lower Chamber, session year 1999-2000, 26387, nr. 8, 19 May 2000, p. 27. Disponible sur : www.epractice.eu/en/library/281145. (*Contract met de toekomst. Een visie op de elektronische relatie overheid-burger*).

services. Pour cette catégorie de citoyens, une approche proactive pouvait avoir des bénéfices importants. Il était ainsi spécifié dans le rapport :

“Whereas the procedures were often previously unclear, a custom-made service is provided by indicating exactly what rights and duties are applicable. In addition, they may learn of their entitlement to schemes of whose very existence they were previously unaware, for example rent subsidy and special social security. If they wish, they can also take part more easily in the democratic process”¹⁰⁹⁵.

On jugeait qu’une approche proactive pouvait avoir des bénéfices très importants en ce qui concernait la pauvreté au niveau local. En liant les bases de données à ce niveau, il serait possible de mieux informer les citoyens et de détecter des cas de non-recours aux prestations et services sociaux. Il était aussi question de faire une étude pilote au niveau local. En demandant l’autorisation aux citoyens, et dans un contrat révocable à n’importe quel moment, ces derniers pourraient accepter de recevoir des informations ciblées, ou par exemple d’être informés de leur éligibilité à certaines prestations¹⁰⁹⁶. On spécifiait cependant que l’on ignorait s’il serait possible de développer une telle approche au niveau national.

b) L’importance d’une intégration en *back office*

L’élection de 2002, avec la défaite du gouvernement dirigé par le travailliste Wim Kok (1994-2002) et l’arrivée au pouvoir d’un gouvernement principalement démocrate-chrétien dirigé par Jan Peter Balkenende, allait marquer une nouvelle phase dans le développement de l’administration électronique. Le rapport *Un meilleur gouvernement pour les citoyens et les entreprises (Beter beleid voor burger en bedrijf)* a été publié en décembre 2002. L’administration électronique y était davantage présentée comme un moyen de répondre à divers défis « sociaux » de façon efficiente que comme une fin en soi. Peu après la publication de ce rapport, le plan *Modernising Government*¹⁰⁹⁷, couvrant la période allant de 2003 à 2007, proposait diverses actions concrètes pour transformer l’action gouvernementale, et insistait spécialement sur les fonctions de *back office*. Face à diverses évolutions sociales, on jugeait qu’il fallait redéfinir les rôles entre la société civile et le gouvernement, simplifier ou éliminer certaines politiques, avoir une organisation gouvernementale plus simple et plus petite, moins de réglementation et moins d’interférence du gouvernement dans la vie publique. En réformant de la sorte son action, le gouvernement serait plus à même de se concentrer sur ses tâches centrales. Parmi ses

¹⁰⁹⁵ *Ibid.*, p. 27.

¹⁰⁹⁶ *Ibid.*, p. 28.

¹⁰⁹⁷ Ce programme est disponible en langue anglaise : NETHERLANDS. MINISTRY OF THE INTERIOR AND KINGDOM RELATIONS (BZK). ‘*Transfiguring Government*’ *Action Plan*. 2 December 2003, p. 7. Disponible sur : <http://www.epractice.eu/en/library/281064>. (*Andere Overheid*)

responsabilités principales, le gouvernement devait apporter son aide aux membres les plus faibles de la société. Dans ce contexte, on considérait qu'il était important d'améliorer la façon dont étaient distribués les services publics. On pouvait lire à ce propos dans le document :

“The quality of public service provision must and can be improved, through longer opening hours, customer-focuses working, the bundling of services and products into a (virtual) one-stop-shop, and the reduction of regulations, procedures and administrative rigmarole. More and better use of ICT is the most important tool in achieving this”¹⁰⁹⁸.

Avant 2007, on visait entre autres à ce que 65 % des services publics soient disponibles par Internet. Les municipalités avaient un rôle particulier à jouer dans cette amélioration des services. Le Cabinet ministériel voulait par exemple les aider à faire en sorte que les informations à propos des citoyens dont disposait déjà une partie de l'administration ne soient pas demandées plus d'une fois aux usagers. En ce sens, des ententes entre administrations à propos des échanges d'informations en *back office* devaient être réalisées. Avant 2004, un système d'identification électronique unique et sécurisé des administrés devait aussi voir le jour pour faciliter le développement de l'*e-administration* aussi bien au niveau municipal que national¹⁰⁹⁹. A terme, on affirmait à propos de l'utilisation grandissante des TIC au sein de l'administration :

“The increased and better use of ICT will make government bodies better able to work together and to learn from and copy one another. This will not only result in better public service provision, but also in substantial efficiency savings, including as a result of lower development and management costs”¹¹⁰⁰.

En 2004, le plan *En route vers le gouvernement électronique - Les prestations de base (Op weg naar de elektronische overheid – basisvoorzieningen)* reprenait certaines initiatives de *Modernising Government*, et définissait plusieurs priorités pour les années à venir. Les entreprises privées et les citoyens ne devaient par exemple pas être conduits à fournir aux administrations certaines informations à plus d'une reprise, et un système unique permettant l'identification sécurisée des citoyens lors de leurs relations avec l'administration devait voir le jour. On maintenait par ailleurs l'objectif de rendre disponibles en ligne 65 % des services publics avant 2007. On insistait également et de façon plus générale sur l'importance d'intégrer et de permettre les échanges d'informations en *back office*, ces échanges devant par exemple permettre de développer la *proactivité* des services¹¹⁰¹.

¹⁰⁹⁸ *Ibid.*, p. 7.

¹⁰⁹⁹ Depuis 2005, le système d'identification sécurisé DigiD (pour « identité digitale ») commun à plusieurs administrations permet aux citoyens et aux entreprises d'accéder à de nombreux services publics grâce à un numéro d'identification unique. Voir à ce sujet : <http://www.digid.nl/english/>.

¹¹⁰⁰ NETHERLANDS. MINISTRY OF THE INTERIOR AND KINGDOM RELATIONS (BZK). *Transfiguring Government*, p. 9.

¹¹⁰¹ OECD. *Netherlands*, p. 47.

Un agenda national du développement des TIC était aussi publié la même année. On pouvait lire dans le résumé de cet agenda que l'utilisation des TIC devait permettre d'améliorer les performances économiques du pays et du gouvernement. D'un autre côté, on insistait largement sur les bénéfices en terme de qualité des services publics :

“As already said, you, as an ICT user, are the focus of the policy. Access to services and infrastructures is therefore an important part of the ICT Agenda. This includes access to e.g. electronic ‘government counters’ that are ‘open’ 24 hours a day, seven days a week, whether you are at home or travelling: not only for online information, but also for transactions [...] Better access will ensure that information is available to different organisations. You will no longer have to call all sorts of different institutions, but can get services from a ‘one-stop-shop’, which also ensures the security of your personal data”¹¹⁰².

Diverses actions à mettre en œuvre étaient ensuite détaillées, notamment en ce qui concernait l'identification électronique des usagers et des entreprises, l'échange d'informations sur les usagers entre administrations, la sécurité des systèmes informatiques, ou l'innovation et la recherche. On remarque finalement que la mise en œuvre et l'atteinte des objectifs proposés par *Modernising Government* ont été régulièrement évaluées¹¹⁰³. Le programme *En route vers le gouvernement électronique - Les prestations de base (Op weg naar de elektronische overheid – basisvoorzieningen)* guide par ailleurs toujours le développement de TIC aux Pays-Bas.

2. Des projets opérationnels d'administration électronique

Avec la publication de ces grands programmes nationaux de réforme de l'administration électronique, diverses initiatives nationales et locales ont vu le jour. Il s'agit ici de présenter certaines de ces initiatives, toujours pour valider l'hypothèse selon laquelle elles visaient avant tout à concilier entre accès aux droits et rationalisation de la gestion, et en insistant sur une volonté de développer la *proactivité* particulièrement mise de l'avant dans ce pays.

¹¹⁰² NETHERLANDS. MINISTRY OF ECONOMIC AFFAIRS. *The ICT Agenda of the Netherlands: Better Performance with ICT – Summary*. The Hague: Ministry of Economic Affairs, March 2004, p. 4. Disponible sur : www.ez.nl.

¹¹⁰³ Voir par exemple : NETHERLANDS. MINISTRY OF THE INTERIOR AND KINGDOM RELATIONS (BZK). *Progress Report 3 E-Government*. Ministry of the Interior and Kingdom Relations, May 2006. Disponible sur : www.e-overheid.nl/e-overheid-2.0/live/binaries/e-overheid/architectuur/progress_report-on-egovernment-may2006.pdf. / NETHERLANDS. MINISTRY OF ECONOMIC AFFAIRS, in association with the MINISTRY OF EDUCATION, CULTURE AND SCIENCE and MINISTRY OF THE INTERIOR AND KINGDOM RELATIONS. *Better Performance with ICT: Update of the ICT Agenda of the Netherlands 2005-2006*. The Hague: Ministry of Economic Affairs, Septembre 2005. Disponible sur : http://web.mvcr.cz/archiv2008/micr/images/dokumenty/better_performance_with_ict.pdf.

a) Une charte des *e-citoyens*

Parmi diverses initiatives qui ont fait suite aux plans de développement de l'administration électronique, on remarque tout d'abord la création, en 2005, d'une charte du « citoyen électronique »¹¹⁰⁴. Cette charte a été réalisée par le *E-citizen program*¹¹⁰⁵, et ce notamment à partir d'enquêtes réalisées auprès des usagers des services publics quant à leurs attentes. Il s'agissait de présenter dix exigences de qualité auxquelles les administrations devaient tenter de répondre dans leurs relations « électroniques » avec les citoyens. Cette initiative illustre bien l'importance accordée à la qualité des services rendus en *front offices* grâce au TIC.

Avec cette charte, les administrations devaient par exemple s'efforcer de faire connaître aux citoyens leurs droits, leur éligibilité aux prestations. On précisait à ce propos :

“Each citizens is supposed to know the law, but in everyday life it is not at all easy to be sure what your duties and rights are. That's why lots of citizens do not get what they are entitled to i.e. a housing grant. In an area like social security there exists a jungle of regulations and institutions in which people easily might get lost. [...] Digital government can lower thresholds by way of one-stop-shop models, clustering services around life events and so on”¹¹⁰⁶.

Il était aussi question de développer des services proactifs. Lorsque le format électronique était utilisé pour distribuer les informations, l'administration pouvait par exemple se servir des données dont elle disposait à propos d'un citoyen pour lui faire part des informations ciblées qui pouvaient l'intéresser. Dans le même ordre d'idées, en demandant l'autorisation aux citoyens, on envisageait de croiser les données administratives pour octroyer des prestations et services sans que le citoyen n'ait à en faire préalablement la demande¹¹⁰⁷. Grâce aux TIC, la charte insistait par ailleurs sur la nécessité de rendre les activités administratives plus transparentes, d'améliorer la sécurité des échanges d'information, et d'offrir aux citoyens la possibilité de donner leur avis sur les services offerts.

¹¹⁰⁴ Cette charte est disponible en anglais : BURGER@OVERHEID. *E-Citizen Charter (version 2.1)*. The Hague: Burger@overheid, November 2005, p. 12. Disponible sur : <http://www.epractice.eu/cases/ecc>.

¹¹⁰⁵ Ce programme, qui a pris fin en décembre 2007, faisait partie des activités du *ICT Uitvoeringsorganisatie* (ICTU). L'ICTU a été fondée en 2001 par le ministère de l'Intérieur et des Relations au sein du Royaume et par l'Association des municipalités des Pays-Bas (*Vereniging van Nederlandse Gemeenten*, VNG). Elle représente tous les niveaux de gouvernement et est responsable la gestion des différents programmes de développement de l'administration électronique du pays. On remarque par ailleurs qu'une agence a été fondée en 2006 au sein de l'ICTU, le GBO.Overheid, pour gérer les « équipements » de ces programmes, comme le DigiD. La *E-citizen charter* est à ce jour toujours opérationnelle. Voir : <http://www.epractice.eu/cases/ecc>.

¹¹⁰⁶ BURGER@OVERHEID, *op. cit.*, p. 12.

¹¹⁰⁷ *Ibid.*, p. 16.

b) Le RINIS : un système national de croisement des données administratives

Diverses initiatives en matière d'administration électronique aux Pays-Bas ont plutôt concerné la qualité du développement des TIC utilisées en *back office*. L'Institut national de circulation des informations (*Routerings instituut (inter) nationale informatiestromen*, RINIS) a par exemple été créé pour permettre les échanges sécurisés et standardisés de données informatisées principalement dans le secteur de la Sécurité sociale.

Il s'agissait de mettre en place un système d'échange d'informations commun aux différentes organisations en charge de la Sécurité sociale et qui fournisse des normes de qualité minimales, et non pas de créer un système de stockage des informations¹¹⁰⁸. En centralisant et sécurisant les échanges, les pouvoirs publics voulaient lutter contre la fraude et améliorer les échanges de données entre les institutions intéressées. Au début des années 1990, la question des fraudes à la Sécurité sociale tendait en effet à prendre de plus en plus d'importance dans le débat public, et plusieurs organisations oeuvrant dans ce secteur croyaient qu'il était nécessaire de développer un outil qui facilite la maîtrise des risques. En croisant les données de façon sécurisée, cette tâche allait être facilitée, et il allait être également possible de rationaliser les activités tout en rendant aux usagers des services plus simples et plus rapides. Le Bureau central des statistiques des Pays-Bas (*Centraal Bureau voor de Statistiek*, CBS) utilise aussi le système RINIS pour réaliser diverses études, notamment pour mieux connaître les caractéristiques des populations destinataires des politiques.

Avec le RINIS, opérationnel depuis février 1995, il est par exemple possible de voir si une personne qui fait une demande pour recevoir une allocation de subsistance ne reçoit pas déjà une autre prestation, ou si elle occupe un emploi. Ce couplage des informations se faisait auparavant de façon plus ou moins manuelle, les institutions échangeant des « bandes » contenant les informations à recouper à l'aide du numéro fiscal social. Ces échanges avaient principalement lieu après que des décisions aient été prises, ou seulement après qu'un usager bénéficie d'un service. Avec le RINIS, il s'agissait de faire en sorte que les vérifications interviennent avant l'octroi d'un bénéfice ou d'un service, ou au moment de la demande¹¹⁰⁹. On remarque par ailleurs que les échanges ont maintenant lieu à l'aide d'un numéro d'identification propre à chaque individu. Les échanges autorisés entre organisations sont au préalable définis. Un système de notifications spontanées permet aussi de signaler aux autres institutions les changements qui interviennent dans la situation d'un individu. Mis à part la détection des fraudes, il est aussi possible avec le RINIS de détecter les droits des individus, ou encore de développer la prise de

¹¹⁰⁸ OECD. *Netherlands*, p. 146.

¹¹⁰⁹ Vincent HOMBURG. *The Political Economy of Information Management: A Theoretical and Empirical Analysis of Decision Making Regarding Interorganizational Information Systems*. Ridderkerk: Labyrinth Publication, 1999, p. Disponible sur : <http://dissertations.ub.rug.nl/faculties/management/1999/v.m.f.homburg/>.

décision administrative automatisée pour des cas de subvention au logement, d'allocations d'études ou encore dans certains cas touchant à l'aide sociale¹¹¹⁰.

Parmi les administrations qui utilisent à ce jour le RINIS, on retrouve l'autorité en charge des impôts (*Belastingdienst*), le Centre pour le travail et les revenus (*Centrum voor Werken Inkomen, CWI*), en charge d'aider les chômeurs à rechercher un emploi et des prestations chômage), le SVB, en charge de la plupart des prestations assurantielles et de solidarité), l'UWV, en charge des prestations assurantielles pour les employés et les employeurs), ou le Bureau d'information des services sociaux municipaux (*Stichting inlichtingenbureau*)¹¹¹¹.

c) Une démarche proactive : l'exemple de la municipalité d'Amsterdam¹¹¹²

Au niveau local, l'exemple de l'utilisation faite des TIC par la municipalité d'Amsterdam démontre bien l'importance accordée à l'accessibilité des informations en *front offices*, à l'intégration des données en *back offices*, et permet aussi d'illustrer la volonté souvent très présente à ce niveau de développer la *proactivité* des services publics. A l'aide des TIC, il s'agissait toujours de limiter les coûts des services administratifs tout en facilitant l'accès à des prestations de plus en plus ciblées, la *proactivité* étant perçue comme un moyen de pousser plus loin cette conciliation.

La ville d'Amsterdam a été l'une des premières à mettre en place un système d'accès automatisé à diverses allocations. Cette initiative municipale peut s'expliquer par l'importance donnée à l'accès aux droits et à la *proactivité* dans les programmes nationaux de développement des TIC, mais également par les préoccupations d'acteurs locaux. Le Bureau des affaires sociales de la ville était préoccupé par le fait que les sommes versées aux individus dont les ressources n'atteignent pas le minimum social n'étaient pas suffisantes pour leur permettre de participer pleinement à la vie locale. Pour faciliter cette intégration, il était donc important pour le Bureau des affaires sociales que ces individus bénéficient de toutes les allocations supplémentaires auxquelles ils pouvaient avoir droit. Les services sociaux étaient également au fait de certaines études réalisées aux Pays-Bas sur la sous-utilisation de la prestation municipale d'assistance spéciale. Depuis quelques années, le Bureau des affaires sociales tentait de faciliter l'accès à ce type d'allocations, notamment par la distribution de prospectus informatifs dans les quartiers défavorisés et par la simplification des formulaires administratifs, et désirait aller plus loin dans cette démarche d'accès aux droits. En lien avec ses préoccupations, le Bureau des affaires

¹¹¹⁰ Ignace SNELLEN. La gouvernance électronique, p. 217.

¹¹¹¹ Informations disponibles sur le site Internet du RINIS : <http://www.rinis.nl/>.

¹¹¹² La plupart des informations relatives à l'exemple de la municipalité d'Amsterdam proviennent d'un travail de terrain que nous avons accompli en mars 2005 aux Pays-Bas. Des entretiens avec des membres de l'administration, des pouvoirs publics et avec des experts ont alors été réalisés.

sociales a contacté le KWIZ, centre de recherche privé qui avait développé un logiciel informatique pour détecter le non-recours (voir chapitre 2). Avec l'assistance du KWIZ, il est maintenant possible pour le Bureau des affaires sociales de détecter les cas de non-recours à la majorité des prestations gérées localement et d'aviser les individus concernés de leur(s) droit(s).

Le logiciel SOCRATIS, développé par le KWIZ, est utilisé pour évaluer les taux de non-recours (1999) (voir chapitre 2). En ce qui concerne la méthodologie utilisée pour évaluer le non-accès aux prestations, précisons que ce logiciel utilise comme base les registres municipaux de population dans lesquels doivent normalement être enregistrés tous les résidents légaux d'une municipalité¹¹¹³. Grâce à ces registres, on dispose d'une vingtaine d'informations à propos des résidents, comme le nom, l'adresse, le numéro de Sécurité sociale ou la date de naissance (les revenus ne sont pas mentionnés). Ces registres permettent également, contrairement par exemple aux registres de taxes d'habitation municipales qui mentionnent seulement le nom de la personne qui paie les taxes, de connaître la composition de chaque foyer, de voir qui vit avec qui, ou par exemple de savoir s'il y a dans le foyer des enfants en bas âge.

A l'aide des données administratives fournies par le Bureau des affaires sociales de la municipalité, le logiciel permet d'identifier ensuite les individus qui perçoivent des aides sociales. Les revenus de ces bénéficiaires sont connus puisqu'ils sont mentionnés dans les dossiers des individus bénéficiant des prestations sous condition de ressources. Pour les individus qui font une première demande d'aide sociale, il est parfois nécessaire de contacter le Bureau national des impôts pour vérifier l'exactitude des informations relatives à leurs revenus antérieurs. Le national ne fournit pas le revenu exact, mais confirme si la personne a bien eu des revenus inférieurs à un seuil. On remarque que l'on ne peut pas avoir accès aux données de l'impôt sur le revenu (national). Ces données sont disponibles pour les municipalités qui tentent de détecter les individus bénéficiant illégalement de prestations sociales, mais elles ne sont pas pour le moment fournies aux municipalités qui s'intéressent au non-recours. Les individus sont

¹¹¹³ Depuis 1994, tous les individus qui habitent dans une ville des Pays-Bas doivent se présenter au Bureau du registre municipal de la population. Les individus qui n'ont pas domicile fixe doivent aussi être enregistrés. Une personne ne peut être enregistrée que dans une seule ville à la fois. En cas de déménagement, elle doit avertir le Bureau et se faire enregistrer dans sa nouvelle ville. Des informations comme le nom, le nom des parents, des enfants, l'adresse, le numéro d'assurance sociale ou le nom des personnes vivant dans le foyer sont demandées. Les revenus des individus ne sont pas inscrits dans ces registres de population. Ce type de registres existait avant 1994, mais les informations qu'ils contiennent sont depuis standardisées dans tout le pays. Les données contenues dans les registres municipaux sont transmises mensuellement au national et tiennent en quelque sorte lieu de recensement. Ces registres ont plusieurs fonctions. Ils sont utilisés pour le budget national (en connaissant le nombre exact de résidents dans une ville de même que certaines de leurs caractéristiques, il peut être plus facile de distribuer efficacement les budgets), pour les élections, pour les permis de conduire ou pour les passeports. Pour percevoir de l'aide sociale, une personne doit obligatoirement être enregistrée. Evidemment, pour évaluer des taux de non-recours, on ne connaîtra pas les individus qui ne sont pas inscrits dans les registres, qui n'ont pour ainsi dire pas de contacts avec l'Etat. Les registres rendent aussi les fraudes plus difficiles : on évite par exemple qu'une personne ne perçoive des allocations dans deux municipalités à la fois. On remarque finalement que les informations contenues dans les registres de population sont accessibles seulement sous certaines conditions, et même pour les administrations publiques.

recoupés avec les registres municipaux de population en utilisant, par exemple, le numéro de Sécurité sociale (pour bénéficier de l'aide sociale, il est nécessaire de se faire enregistrer au Bureau du registre municipal de la population). Il n'est toutefois pas possible de connaître les individus qui n'ont aucun contact avec l'Etat et qui ne font pas partie des registres municipaux de population. Les citoyens doivent être « enregistrés » pour être identifiables.

Le logiciel SOCRATIS permet donc, dans un premier temps, d'obtenir une sorte de photographie de la situation des individus avec de faibles revenus bénéficiant des aides sociales dans la municipalité. Il est alors possible de savoir s'ils bénéficient de toutes les prestations auxquelles ils ont légalement droit. Le logiciel offre trois possibilités. Il est possible de faire un état de la pauvreté pour la ville étudiée. Le logiciel peut en effet produire un rapport à ce sujet. De façon anonyme, il indique par exemple le nombre de personnes bénéficiant de l'aide sociale, le quartier où vivent ces personnes, ou encore leur âge. Le logiciel permet aussi de disposer des données sous une forme compatible avec le logiciel informatique *Statistical Package for the Social Sciences* (SPSS). Il permet finalement d'obtenir une liste des noms et des adresses des individus en situation de non-recours. A partir de cette liste, diverses possibilités existent. Dans un premier temps, les individus en situation de non-recours sont informés par courrier de leur droit à bénéficier d'une ou de plusieurs allocations. Selon la méthode privilégiée par la municipalité, les individus peuvent contacter les services sociaux de la ville, car ils peuvent avoir droit à une prestation, remplir les formulaires joints au courrier (et rassembler les documents requis si nécessaire) et les retourner à la municipalité s'ils veulent bénéficier de la prestation, signer le courrier et le retourner à la municipalité pour bénéficier de la prestation, ou encore être informés que le montant de la prestation à laquelle ils ont droit sera versée directement sur leur compte bancaire (si les services sociaux possèdent leurs coordonnées bancaires), et sauf opposition de leur part. Il faut noter que, selon la loi sur le caractère privé des informations, les individus en situation de non-recours ont le droit de refuser d'être informé ou contacté. Les municipalités doivent publier dans les journaux, de manière obligatoire seulement la première année, leurs intentions et les individus ont la possibilité de les contacter pour s'opposer à ce que leur cas soit traité. Rappelons que ce logiciel est utilisé par une dizaine « grandes » municipalités du pays.

Dans la municipalité d'Amsterdam et depuis environ huit ans, les cas d'individus éligibles à certaines aides¹¹¹⁴, mais qui n'en bénéficient pas, sont donc identifiés grâce à ce logiciel de

¹¹¹⁴ La détection des cas de non-recours concerne les prestations et bases de données correspondantes suivantes : les données sur l'assistance sociale du Bureau des affaires sociales d'Amsterdam (*Bijstand*), les données locales concernant la prestation d'assistance spéciale (*Bijzondere Bijstand*), les données locales à propos de la prestation nommée « support à long-terme pour les bas revenus » (*Langdurigheidstoelag*), les données à propos des exemptions de taxes municipales provenant du Bureau municipal des impôts (*Kwijtschelding Gemeentebelastingen*), les données locales concernant l'aide au logement (*Woonlastenfonds*), les données nationales à propos de l'aide

croisement de données locales. Cette détection des cas de non-recours est effectuée deux fois par an. Une fois par an, on utilise également le logiciel pour obtenir des statistiques sur la pauvreté dans la ville. Par ailleurs, le Bureau des affaires sociales a effectué une étude plus approfondie sur les individus en situation de non-recours. Ces derniers ont été contactés afin de comprendre pourquoi ils n'avaient pas accès aux prestations. Le Bureau a choisi d'informer les individus identifiés par courrier de leur éligibilité et de 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 »). Le courrier spécifie l'éligibilité potentielle des individus, mentionne les informations dont on dispose à leur sujet et quelques questions sont parfois posées. D'autres municipalités ont choisi, à partir du même logiciel, de verser automatiquement le montant des allocations sur les comptes bancaires lorsque cela était possible, alors que certaines informent seulement les individus de leur éligibilité, ces derniers devant alors remplir un dossier.

Pour une municipalité, le logiciel identifie environ 90 % des individus qui n'ont pas recours à au moins une des prestations en vigueur. A Amsterdam, où aucun taux de non-recours n'était évalué auparavant, on a récemment atteint des taux de recours de plus de 80 %, ce qui est considéré comme une bonne « cible » par la plupart des analystes. Ces taux se sont améliorés chaque année depuis la mise en place du système, mais il reste que l'on ne peut pas identifier les individus qui sont complètement à l'écart des institutions. Certains individus, même s'ils sont avisés de leur éligibilité, peuvent aussi choisir de ne pas recevoir une prestation, comme lorsqu'ils considèrent que leur situation est temporaire ou qu'ils craignent d'être stigmatisés.

Hormis ces courriers envoyés aux individus en situation de non-recours, d'autres mesures ont été prises pour faciliter le recours. Les formulaires classiques ont d'abord été simplifiés. Davantage d'attention a été accordée aux groupes identifiés comme risquant de ne pas avoir recours. On a par exemple distribué des prospectus informatifs à propos des prestations dans les quartiers défavorisés. On remarque également qu'un accord a été signé avec le Bureau municipal des impôts. Les personnes qui déposent un dossier pour bénéficier de prestations sociales sont avisées par le Bureau des affaires sociales qu'elles peuvent probablement et également prétendre à une exemption de taxes municipales en raison de leurs faibles revenus. Une fois par an, le Bureau municipal des impôts envoie au Bureau des affaires sociales une liste des individus

supplémentaire pour les personnes âgées de 65 ans et plus (*Plusvoorziening 65 +*), les données concernant l'octroi de la *City Pass (Stadspas)* qui donne accès à divers services municipaux gratuitement ou à moindre coût tels que les piscines, les bibliothèques et les transports, les données concernant l'assurance pour les dépenses médicales supplémentaires (*Aanvullende Ziektekostenverzekering Amsterdam*, aussi connue sous le nom de *AV Amsterdam*), les données à propos de la prestation d'assistance spéciale aux personnes souffrant de handicap. On remarque que les données relatives à la principale prestation concernant les personnes handicapées (WAO) ne sont pas incluses dans le système. Les informations à propos de cette prestation proviennent du niveau national et leur intégration est trop complexe. Il est finalement question d'inclure prochainement les données concernant une aide pour les personnes endettées (*Schuldhelpverlening*).

exemptés de taxes qui bénéficient de prestations sociales. Le service des impôts demande au Bureau des affaires sociales si ces individus bénéficient toujours de prestations sociales. Dans l'affirmative, l'exemption d'impôts est automatiquement renouvelée. Les individus doivent faire les démarches pour bénéficier de l'exemption la première année seulement, la prestation étant renouvelée tant qu'ils bénéficient des prestations sociales indiquant qu'ils ont de faibles revenus.

En résumé, le croisement des données administratives en *back office* lié au développement des TIC a été utilisé dans la municipalité d'Amsterdam pour faciliter l'accès aux prestations sociales des populations, tout en contribuant à la rationalisation administrative. La volonté de faire diminuer le non-recours peut certes et *a priori* sembler contradictoire avec un objectif de gestion rationalisée et de réduction des coûts. On peut en effet craindre qu'un accès plus ou moins automatique engendre des dépenses très importantes pour la Sécurité sociale. Le fait d'uniformiser et de croiser les données au niveau local comme à Amsterdam peut toutefois et au final faire diminuer les coûts. Les sommes représentées par les ouvertures de droits supplémentaires seraient au minimum compensées par l'élimination ou la diminution du nombre de formulaires, du temps de traitement des demandes, du nombre de courriers échangés, des vérifications d'informations, ou des services d'information et d'aide aux demandes. Le non-recours aux aides a de plus des coûts parfois plus importants pour la société qu'un recours. Le fait de ne pas recourir à certaines prestations permettant d'accéder aux soins de santé peut par exemple faire que des individus pour qui un traitement médical préventif ou mineur aurait suffi ne demandent de l'aide que lorsqu'ils ont développé une pathologie beaucoup plus onéreuse pour le système de santé. Les données sur le non-recours participent par ailleurs à l'évaluation de l'efficacité de la redistribution des ressources et elles permettent, par une meilleure connaissance des populations éligibles, de mieux prévoir les dépenses sociales et de mesurer les conséquences financières d'un changement dans les conditions d'accès ou le niveau des allocations.

Les différentes méthodes qui peuvent être utilisées pour faciliter l'accès aux droits et pour joindre tous les clients potentiels peuvent donc répondre à un souci de l'Etat d'améliorer la gestion publique, mais l'utilisation de ces techniques de rationalisation ne doit pas masquer les choix politiques qu'elles sous-tendent. Plusieurs municipalités des Pays-Bas ont mis en place des méthodes d'accès aux prestations sociales, mais à partir du même logiciel de gestion, on constate que le niveau d'automatisme du versement des prestations varie. Ce choix ne repose pas sur des critères d'efficacité gestionnaire, mais bien sur des convictions politiques relatives par exemple à la « responsabilisation » des citoyens potentiellement éligibles aux aides sociales. Pour certains acteurs et à des degrés distincts, les personnes vivant en situation de précarité et d'exclusion sociale doivent faire la preuve de leur bonne volonté, être responsabilisées ou tenues pour responsables de leur situation, alors que d'autres considèrent que l'accès doit être simplifié au maximum.

∴

Aux Pays-Bas, les réformes de l'administration électronique qui ont donné naissance à divers instruments de gestion ont donc été principalement justifiées, comme au Royaume-Uni, par une volonté d'améliorer l'accès aux prestations tout en rationalisant la gestion administrative. On remarque cependant que des politiques visant à automatiser l'accès aux aides ont été particulièrement développées dans ce pays, et entre autre parce que l'on considérait que ces politiques permettaient de pousser plus loin cette conciliation entre objectifs en tension des réformes. Il semble en effet que les autorités en charge de gérer les prestations aient mieux perçu dans ce pays le lien entre *proactivité* et rationalisation de la gestion. Comme nous l'avons vu, même si le fait de détecter les droits pouvait engendrer des coûts importants, on considérait que les coûts de cette démarche étaient au minimum compensés par les économies réalisées notamment au niveau du traitement des dossiers ou des services d'information sur les aides. La recherche de consensus, la forte décentralisation, la volonté d'intégrer au mieux les citoyens à la vie locale, ou un désir récent de combattre la pauvreté sont autant de variables qui permettent également de comprendre l'existence dans ce pays d'un modèle d'accès aux droits sociaux que nous avons qualifié *d'efficace*.

IV. En France, un modèle *égalitaire* de l'accès aux droits sociaux

Des politiques et instruments de gestion basés sur les TIC ont aussi vu le jour en France à partir du milieu des années 1990. Il s'agissait là encore de pousser davantage la conciliation entre amélioration de l'accès et contrôle des dépenses sociales. Dans ce pays, on remarque par ailleurs que les réformes allaient certes évoquer la possibilité de recherche proactive des droits des individus, mais sans que de réelles initiatives ne soient prises en la matière. Dans un modèle d'accès aux droits sociaux que nous nommons modèle *égalitaire*, il semble que l'on considérait encore et en partie que la responsabilité de s'informer de leurs droits sociaux revenait aux citoyens, et que l'on percevait mal comment cette prospection pouvait au final permettre de rationaliser la gestion. Dans cette section, il s'agit donc de s'intéresser aux justifications apportées aux principales réformes de l'administration électronique, en s'intéressant particulièrement à cette *proactivité*, puis de donner l'exemple plus précis des évolutions qui ont eu lieu au sein de la principale organisation en charge de gérer les prestations ciblées vers les plus démunis, la CNAF.

1. La politique d'administration électronique entre accès aux services et contrôle des dépenses

L'administration française s'est donc fortement modernisée par un recours plus systématique aux nouvelles technologies de l'information depuis le milieu des années 1990¹¹¹⁵. On remarque cependant que le paysage informatique est pour le moment loin d'être uniforme, certaines administrations ayant davantage intégré ces changements que d'autres. Pour résumer, il est possible de distinguer, et à l'instar du Comité Interministériel pour la Réforme de l'Etat (CIRE), entre deux grandes étapes de ces évolutions de l'administration. De 1997 à 2001, il s'agissait surtout grâce à Internet de faciliter les relations entre l'administration et les usagers, et principalement en se servant de cet outil pour mieux informer les citoyens à propos des services publics. Depuis 2001, il a plutôt été question de s'assurer que chaque usager puisse, s'il le souhaitait, effectuer en ligne la plupart de ses démarches avec l'administration, notamment grâce au croisement de données administratives¹¹¹⁶. Cette dernière période correspond aussi à une volonté plus « affichée » et affirmée de mieux contrôler la dépense publique grâce aux TIC.

a) Améliorer l'information à propos des services publics

Précurseur quant aux évolutions importantes de l'administration électronique de la fin des années 1990, le premier ministre Michel Rocard soulignait en 1989, dans une circulaire relative au développement de l'information administrative du public à travers la télématique¹¹¹⁷, l'importance des nouvelles technologies pour diffuser l'information¹¹¹⁸. Dans les années 1980, des renseignements administratifs avaient bien été diffusés en France par le biais du Minitel¹¹¹⁹, mais il allait cependant falloir attendre le milieu des années 1990 pour que des évolutions significatives de l'*e-administration* voient le jour. En 1996, le premier ministre Alain Juppé

¹¹¹⁵ Il faut remarquer que nous nous intéressons à l'évolution de l'utilisation des TIC en France en analysant principalement les politiques qui ont été adoptées. Des évolutions juridiques ont aussi permis, en parallèle, à l'administration électronique de voir le jour. En raison de limitation de temps, et parce que nous cherchons principalement à comprendre les justifications données aux réformes, nous n'aborderons pas ces aspects juridiques. Les références suivantes fournissent cependant des informations sur le sujet : CONSEIL D'ETAT. Georges CHATILLON, Bertrand du MARAIS. *L'administration électronique au service des citoyens. Actes du colloque organisé à Paris les 21 et 22 janvier 2002*. Bruxelles : Bruylant, 2003. / Georges CHATILLON. L'administration électronique : Enjeux pratiques, défis juridiques. *Les Mardis de l'ADIJ*, 10 octobre 2003. Disponible sur : <http://www.georges-chatillon.eu/spip.php?article49>.

¹¹¹⁶ Henri OBERDORFF, *op. cit.*, pp. 9-10.

¹¹¹⁷ La télématique peut être définie comme l'ensemble des techniques et des services qui associent les ressources de l'informatique et celles des télécommunications. Voir : *Le trésor de la langue française informatisé*. Disponible sur : <http://atilf.atilf.fr/tlf.htm>

¹¹¹⁸ Michel ROCARD. *Circulaire du 25 octobre 1989 relative au développement de l'information administrative du public à travers la télématique*. Journal officiel, 04/02/1990, n° 30.

¹¹¹⁹ Voir entre autres à propos de l'utilisation du Minitel en France : Marie MARCHAND. *Minitel*. Paris : Larousse, 1987. / Antonio GONZALEZ, Emmanuelle JOUVE. *Minitel : Histoire du réseau télématique français. Flux*, janvier-mars 2002, n° 47, pp. 84-89.

demandait par exemple à chaque ministère de se doter d'un site informatif Internet¹¹²⁰. Ce n'est cependant pas avant 1997 qu'un programme d'action gouvernemental allait vraiment s'intéresser à l'*e-administration* et aux TIC. Le Programme d'Action Gouvernemental pour la Société de l'Information (PAGSI), adopté par le premier Comité Interministériel pour la Société de l'Information (CISI) du 16 janvier 1998, avait été présenté en août 1997 à Hourtin par le premier ministre socialiste Lionel Jospin. Dans le discours prononcé à cette occasion et intitulé *Préparer l'entrée de la France dans la société de l'information*, Lionel Jospin annonçait les priorités des initiatives du gouvernement pour préparer cette « entrée ». Cette politique, pour être efficace, devait entre autres favoriser la mise en réseau des services publics. L'amélioration des relations entre l'administration et le citoyen devait alors être un souci constant du gouvernement. Dans cette perspective, Lionel Jospin souhaitait « que les expériences engagées pour permettre à chacun de trouver sur Internet les formulaires administratifs indispensables à l'accomplissement de certaines démarches soient généralisées »¹¹²¹, et que les données publiques essentielles soient accessibles à tous gratuitement sur Internet.

En juin 1998, le rapport de la mission dirigée par Jean-Paul Baquiast et intitulé *Propositions sur les apports d'Internet à la modernisation du fonctionnement de l'Etat : Rapport d'orientation*, était remis au ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de la décentralisation. Suite à la publication du PAGSI, ce rapport proposait une réflexion sur les évolutions à venir des TIC en lien avec la modernisation de l'Etat. Parmi diverses pistes de réflexion et propositions, notamment pour développer l'interopérabilité des administrations, l'auteur insistait sur la nécessité d'utiliser les TIC pour mieux aider les exclus. Alors que les questions du chômage, des « banlieues » et des inégalités sociales devenaient préoccupantes, il insistait sur la nécessité pour les administrations d'utiliser leurs ressources technologiques pour apprendre aux exclus à mieux s'insérer dans la société. Il s'agissait par exemple de permettre aux chômeurs d'utiliser Internet pour trouver du travail, et dans une « nouvelle forme de redistribution du service public, ou de service universel, indispensable à la cohésion sociale »¹¹²².

Le 27 août 1998, un décret créait par ailleurs la Mission interministérielle de soutien technique pour le développement des Technologies de l'Information et de la Communication (MTIC), placée sous l'autorité du premier ministre. Programmée pour une durée de trois ans, cette mission devait accompagner les administrations dans le développement de leurs réseaux

¹¹²⁰ Henri OBERDORFF, *op. cit.*, p. 9.

¹¹²¹ Lionel JOSPIN. *Préparer l'entrée de la France dans la société de l'information*. Discours de Lionel Jospin. Hourtin, lundi 25 août 1997. Université de la Communication. Disponible sur : <http://www.admiroutes.asso.fr/action/theme/politic/lionel.htm>.

¹¹²² Jean-Paul BAQUIAST. *Propositions sur les apports d'Internet à la modernisation du fonctionnement de l'Etat : Rapport d'orientation*. Paris : La Documentation française, juin 1998. Disponible sur : <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics/984001176/index.shtml>

d'information et de communication, le Commissariat à la réforme de l'Etat exerçant auparavant cette compétence¹¹²³.

La volonté de voir chaque administration se doter de sites Internet et de créer un point d'entrée unique pour les services publics allait par la suite conduire l'Etat, par plusieurs décrets et circulaires, à préciser les conditions de développement de ces sites. Le 2 février 1999, le premier ministre spécifiait par exemple dans un décret que les formulaires qui étaient nécessaires pour accomplir une démarche auprès d'une administration ou d'un établissement public administratif de l'Etat devaient être tenus gratuitement à la disposition du public sous forme numérique, et par le site « service-public.fr »¹¹²⁴. Le 7 octobre 1999, une circulaire du premier ministre relative aux sites Internet des services publics et des établissements publics de l'Etat était par ailleurs publiée. Cette circulaire précisait que dans le cadre de sa politique de modernisation, chaque ministère devait définir les axes et les priorités de développement en matière d'Internet pour l'ensemble des services dont il avait la responsabilité, dans le double souci d'améliorer l'information et le service rendu à l'utilisateur et d'accroître l'efficacité de son administration¹¹²⁵. Une circulaire relative à l'aide aux démarches administratives sur l'Internet, datée du 31 décembre 1999, rappelait pour sa part que le développement des sites Internet des services publics devait faciliter l'accès des citoyens à l'administration, notamment par l'offre de services en ligne destinés à aider à la réalisation des démarches administratives. A cette fin, les services qui diffusaient des formulaires administratifs devaient s'engager au minimum à respecter les principes énoncés dans une *Charte de mise en ligne sur des sites Internet des services de l'Etat et des établissements publics*

¹¹²³ Lionel JOSPIN. *Décret n° 98-751 du 27 août 1998 portant création de la mission interministérielle du soutien technique pour le développement des technologies de l'information et de la communication dans l'administration.* Disponible sur : http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do;jsessionid=73B7D67B52F0D7EF04D4148A74AF804F.tpdjo17v_3?cidTexte=JORFTEXT000000756855&dateTexte=19980828&categorieLien=cid.

¹¹²⁴ Lionel JOSPIN. *Décret n° 99-68 du 2 février 1999 relatif à la mise en ligne des formulaires administratifs.* Version consolidée au 29 mai 2001. Disponible sur : <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=LEGITEXT000005627448&dateTexte=20090525>.

¹¹²⁵ Lionel JOSPIN. *Circulaire du 7 octobre 1999 relative aux sites Internet des services et des établissements publics de l'Etat.* Disponible sur : <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000580407&dateTexte=http://www.admirou.asso.fr/webmestre/ci991007.htm>.

*administratifs de l'Etat de formulaires administratifs et de téléprocédures*¹¹²⁶ annexée à la circulaire¹¹²⁷.

Le CIRE, réuni le 12 octobre 2000, donnait une impulsion au développement des *téléprocédures*. Le Comité avait comme priorité de répondre aux nouvelles attentes de citoyens et d'avoir une gestion plus transparente et plus efficace. Il fallait pour cela alléger les démarches administratives, notamment à l'aide des TIC, placer la qualité au cœur de l'action de l'Etat, mais aussi moderniser la gestion en développant le contrôle de gestion et la contractualisation¹¹²⁸.

Conformément aux décisions du CIRE du 13 juillet 1999, le portail unique de l'administration, nommé « service-public.fr », géré en partenariat par la Documentation française et les différents ministères, était mis en ligne le 23 octobre 2000 dans l'idée de décloisonner les services pour faciliter l'accès aux prestations et services. Il s'agissait principalement d'informer les usagers en proposant un point unique d'entrée vers l'ensemble des prestations administratives en ligne, et aussi d'ouvrir une messagerie afin que les utilisateurs puissent poser des questions¹¹²⁹.

Au fil des années, afin de mieux comprendre les enjeux des nouvelles technologies et de l'*e-administration*, les rapports publics sur cette problématique se sont succédés. En mai 1998, le premier ministre Lionel Jospin avait par exemple commandé au commissaire général du Plan un rapport sur le rôle des TIC dans la modernisation des services publics. Le premier ministre précisait dans sa lettre de mission que ces technologies devaient être analysées, anticipées et discutées afin de les mettre à profit pour améliorer l'efficacité et la qualité des services rendus par l'Etat. En ce sens, il demandait au Commissariat général du Plan d'examiner quelles procédures nouvelles il était souhaitable de mettre en place, en utilisant les outils techniques appropriés, et d'apprécier les gains de temps et les économies qui pouvaient en résulter tant pour les utilisateurs que pour le budget de l'Etat¹¹³⁰.

¹¹²⁶ Une *téléprocédure* peut être définie comme « un échange relatif à une formalité administrative, réalisé à distance, principalement par Internet, à l'aide de formulaires électroniques, entre les autorités publiques, ministères et organismes, et leurs partenaires et usagers. [...] Avec les *téléprocédures*, l'enregistrement de la formalité administrative, son traitement par les administrations ou organismes concernés et la délivrance de l'attestation correspondante s'effectuent entièrement sous forme électronique. La supériorité d'une *téléprocédure* sur la procédure traditionnelle tient à sa rapidité et à une réelle simplification pour le déclarant : en l'affranchissant de l'horaire des jours ouvrables ; en l'aidant à remplir son formulaire électronique ; en lui permettant d'obtenir immédiatement l'attestation correspondant à la formalité effectuée ou d'être tenu informé de l'évolution de son traitement si elle nécessite un examen particulier ». En référence aux *téléprocédures*, notons finalement que l'on traite souvent « d'échanges dématérialisés ». QUEBEC, *op. cit.*

¹¹²⁷ Lionel JOSPIN. *Circulaire du 31 décembre 1999 relative à l'aide aux démarches administratives sur l'Internet*. Journal officiel, 07/01/2000, p. 279.

¹¹²⁸ FRANCE. MINISTÈRE DU BUDGET, DES COMPTES PUBLIQUES ET DE LA FONCTION PUBLIQUE. *Communiqué de presse du 12 octobre 2000*. Disponible sur : <http://www.fonction-publique.gouv.fr/article31.html>.

¹¹²⁹ Lucie CLUZEL-METAYER, *op. cit.*, p. 263.

¹¹³⁰ Lionel JOSPIN. *Lettre de mission*. Paris, le 18 mai 1998. Document annexé au rapport suivant : Bruno LASSERRE. *L'Etat et les technologies de l'information et de la communication : Vers une administration « à accès Marie-Pierre Hamel — Les politiques d'accès aux droits sociaux : entre rationalisation budgétaire et lutte contre la pauvreté. Une comparaison France, Pays-Bas, Royaume-Uni — Thèse IEP Paris, 2009.* 415

Le rapport du Commissariat du Plan, *L'Etat et les technologies de l'information et de la communication*, remis par Bruno Lasserre, revenait donc sur les évolutions des TIC dans le cadre de la modernisation de l'Etat, et proposait diverses pistes à suivre pour continuer à rénover en partie l'administration à l'aide des TIC. En traitant des nouvelles voies à suivre pour développer l'administration en réseaux, l'auteur s'intéressait entre autres aux gains d'efficacité comme conséquence attendue de ces innovations. Il précisait tout d'abord que les gains de productivité et les économies budgétaires n'avaient pas été l'objectif premier affiché par le PAGSI. Il n'en restait pas moins que « La recherche d'une plus grande efficacité, afin d'assurer un meilleur service à moindre coût, est cependant en France une conséquence attendue de l'introduction des technologies de l'information »¹¹³¹. Il était précisé par quelles formes d'économies ces gains d'efficacité étaient escomptés, soit des gains de temps et de délai, des gains de productivité, des gains de qualité, et des économies de produits. L'auteur insistait cependant sur la nécessité de mieux évaluer le rapport coût/bénéfice de la mise en œuvre de TIC, l'évaluation restant jusqu'alors surtout rétrospective et à l'échelle d'un service.

Les gains d'efficacité n'étaient pas les seuls bénéfiques attendus de ces services, un chapitre entier du rapport étant consacré à « l'accès pluriel » pour tous. En traitant de l'introduction des TIC comme vecteur de la « modernisation externe » de l'administration, l'auteur précisait :

« ce volet de la modernisation des services publics trouve son sens et sa justification dans sa capacité à doter l'administration française d'outils qui lui permettront demain d'être à la fois « plus transparente, plus accessible et plus efficace » pour le citoyens et de contribuer à la performance des acteurs économiques »¹¹³².

Les TIC étaient perçues comme une opportunité sans précédent pour repenser les modes de relations entre l'administration les citoyens et les acteurs socio-économiques. Pour favoriser l'accès, il fallait entre autres s'appuyer sur les TIC pour remédier à l'exclusion des services publics. Les TIC devaient servir de levier de développement pour les autres modes d'accès, et de façon à continuer à offrir les plus grandes possibilités d'accéder aux services pour le plus grand nombre. Ainsi, comme le précisait le rapport :

pluriel ». Paris : La Documentation française, 2000. Disponible sur : <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics/004000954/index.shtml>.

¹¹³¹ Bruno LASSERRE. *L'Etat et les technologies de l'information et de la communication : Vers une administration « à accès pluriel »*. Paris : La Documentation française, 2000, p. 60. Disponible sur : <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics/004000954/index.shtml>.

¹¹³² *Ibid.*, p. 102.

« L'administration en réseau permise par les technologies de l'information et de la communication est sans doute l'une des voies actuelles les plus prometteuses par laquelle l'accès aux services publics peut être à la fois fondé sur des relations humaines et plus proche des attentes des citoyens et des acteurs socio-économiques »¹¹³³.

Le 19 avril 2001, un autre rapport relatif au développement des nouvelles technologies était remis au premier ministre. Selon la lettre de mission préparée par Lionel Jospin en juin 2000, le rapport *Pour une administration électronique citoyenne : Méthodes et moyens* devait étudier les moyens de faciliter la constitution de systèmes d'information dans les administrations qui soient simples d'accès pour l'utilisateur, pérennes, sûrs et compatibles entre eux. Il était aussi spécifié que les communications électroniques entre les services de l'administration, et entre ces services et les usagers, les collectivités territoriales et les partenaires locaux de l'Etat, présentaient « des enjeux nouveaux en termes d'accès par les usagers, de fiabilité des échanges et, en définitive, d'efficacité des services ainsi que de gestion optimale des ressources publiques »¹¹³⁴.

Le rapport remis par le député socialiste Thierry Carcenac proposait donc un bilan de l'utilisation de l'administration électronique en France, et faisait diverses recommandations pour franchir des étapes supplémentaires dans l'utilisation de l'administration électronique. La réussite de ce projet, visant selon l'auteur « à fournir de meilleurs services, adaptés aux besoins des citoyens et des entreprises, à un coût inférieur, en mettant en place des systèmes inter-opérables accessibles à tous »¹¹³⁵, se résumait alors à l'atteinte de six objectifs. Il s'agissait d'avoir :

« Un Etat engagé dans la modernisation et le service aux citoyens et aux entreprises ; une fonction publique performante et motivée ; des citoyens autonomes et connectés ; des entreprises plus concurrentielles ; des services publics simplifiés ; des délais et des coûts de transaction allégés »¹¹³⁶.

Parmi les recommandations à long terme pour atteindre ces objectifs, il était entre autres proposé d'améliorer le service au guichet, notamment par une généralisation de la mise en place de maisons de services publics (*front offices*). Pour ce faire, les *back offices* devaient mieux communiquer entre eux en profitant pleinement de la technologie. De nombreuses adaptations

¹¹³³ *Ibid.*, p. 103.

¹¹³⁴ Lionel JOSPIN. *Lettre de mission du Premier ministre*. Paris, le 05 juin 2000. Document annexé au rapport suivant : Thierry CARCENAC. *Pour une administration électronique citoyenne : Méthodes et moyens. Rapport au Premier ministre*. Paris : La Documentation française, 2001. Disponible sur : www.adminet.com/literacy/carcenac.html

¹¹³⁵ Thierry CARCENAC. *Pour une administration électronique citoyenne : Méthodes et moyens. Rapport au Premier ministre*. Paris : La Documentation française, 2001, p. 12. Disponible sur : www.adminet.com/literacy/carcenac.html

¹¹³⁶ *Ibid.*, p. 12.

institutionnelles étaient aussi proposées, comme le fait de développer un pilotage interministériel souple des *téléprocédures*.

Au terme de son mandat en août 2001, on remarque que la MTIC a été remplacée par l'Agence pour les Technologies de l'Information et de la Communication dans l'Administration (ATICA), également programmée pour une durée de trois ans¹¹³⁷. Comme le faisait remarquer le sénateur Gérard Braun :

« Malgré la prévalence de l'ATICA, la compétence interministérielle en matière d'administration électronique se trouvait alors relativement éclatée. La mise en place d'une agence de l'administration électronique s'imposait donc pour rationaliser et promouvoir le pilotage de l'administration électronique »¹¹³⁸.

Cette nécessité allait se concrétiser plus tard avec la création de l'Agence pour le développement de l'administration électronique (ADAE).

b) Croiser les données administratives et évaluer les économies budgétaires

A partir du début des années 2000, les évolutions de l'administration électronique, en plus d'une volonté d'améliorer l'accessibilité des services publics, allaient viser à s'assurer que chaque usager puisse effectuer en ligne la plupart de ses démarches avec l'administration. La possibilité de mieux contrôler les dépenses grâce à l'utilisation des TIC allait également être davantage mise de l'avant à partir de cette période.

En novembre 2001, à la suite d'une réunion du CIRE, diverses mesures étaient par exemple annoncées quant au développement des *téléprocédures*. La première partie du relevé des décisions prises par le CIRE était intitulée *Une deuxième étape pour l'administration électronique*. Suite à une première étape où des informations à propos des aides avaient été diffusées en ligne, le CIRE voulait que chaque usager puisse, s'il le souhaitait, effectuer en ligne tout ou une partie de ses démarches et contacts avec les services publics, et ce avant 2005. En d'autres termes, on pouvait lire dans le rapport : « L'Etat se donne pour objectif que soient proposées en ligne, d'ici à 2005, l'ensemble des démarches administratives des particuliers, des associations et des entreprises, ainsi que les paiements fiscaux et sociaux »¹¹³⁹. Le document précisait également que la multiplication des *téléservices* publics ne devait pas conduire à compliquer les démarches administratives, ni les modalités d'accès aux services publics, mais au contraire à simplifier l'accès des citoyens à l'administration, d'où la nécessité de créer un point

¹¹³⁷ Lionel JOSPIN. *Décret no 2001-737 du 22 août 2001 portant création de l'Agence pour les technologies de l'information et de la communication dans l'administration. Version consolidée du 22 février 2003*. Disponible sur : <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=LEGITEXT000005631343&dateTexte=20090525>.

¹¹³⁸ SENAT. Sénateur Gérard BRAUN, *op. cit.*

¹¹³⁹ COMITE INTERMINISTERIEL POUR LA REFORME DE L'ETAT. *Relevé de décisions*. 15 novembre 2001, p. 7. Disponible sur : http://lesforums.service-public.fr/cgi-bin/forum/board.fcgi/topic_show?id=285&pid=1738.

d'entrée personnalisé pour accéder à l'ensemble de ces services. Le CIRE prévoyait, avant 2005, la création d'un site personnalisé proposé à chaque usager pour lui permettre de gérer en ligne l'ensemble de ses relations avec l'administration, et nommé « mon service public ». Précisons que le rapport encourageait aussi la mutualisation des systèmes d'authentification, notamment afin de faire en sorte qu'un document signé par un citoyen dans le cadre d'une démarche gérée par une administration puisse, le cas échéant, être reconnu et authentifié par une autre administration. Afin de s'assurer que l'administration électronique profite à l'ensemble des citoyens, il était finalement précisé que les modes d'information plus traditionnels, dont les démarches téléphoniques, devaient systématiquement être intégrés aux systèmes d'information publics. Les TIC pouvaient alors servir à mieux informer, par exemple les acteurs publics locaux, qui à leur tour pourraient mieux informer les citoyens sur leurs droits, sans que ces usagers n'aient nécessairement à consulter un site Internet¹¹⁴⁰.

On remarque que dans la dernière partie du relevé des décisions du CIRE, et sans que l'on traite explicitement du développement des TIC, le nouveau cadre de gestion budgétaire de l'Etat, la Loi Organique relative aux Lois de Finances (LOLF) du 1^{er} août 2001, était présentée. On spécifiait qu'il fallait préparer la mise en œuvre de cette réforme qui était destinée à accroître l'efficacité de l'action de l'Etat pour ses usagers en focalisant le budget sur les résultats attendus et non plus sur les moyens alloués. L'autre partie du document traitait de la nécessité d'améliorer la gestion des personnels de la fonction publique¹¹⁴¹. En présentant les développements de l'administration électronique à côté d'éléments devant clairement améliorer l'efficacité de la gestion, il paraissait évident que le gouvernement escomptait des résultats similaires de cette évolution.

Pour faire suite au PAGSI, le programme d'action gouvernemental *Pour une REpublique numérique dans la SOciété de l'information 2007* (RE/SO 2007) était présenté le 12 novembre 2002 par le premier ministre Jean-Pierre Raffarin. Le plan insistait principalement sur le développement du commerce électronique, sur la diffusion des nouvelles technologies et sur le « paquet télécom », mais abordait également la question de l'administration électronique. De façon générale, sur le plan économique, il était précisé que les TIC étaient le gage d'une meilleure productivité et d'une plus grande réactivité. D'un autre côté, on remarquait qu'elles contribuaient à instaurer de nouvelles relations entre les citoyens et l'administration ou les élus. Plus spécifiquement, et à propos de l'*e-administration*, le premier ministre affirmait qu'il fallait passer à la « deuxième phase » de l'administration électronique, soit la dématérialisation des procédures administratives, en commençant par celles qu'effectuaient le plus souvent les

¹¹⁴⁰ *Ibid.*, p. 13.

¹¹⁴¹ *Ibid.*, p. 37.

citoyens. On prévoyait de demander à tous les ministères de dématérialiser deux procédures par an avant 2005. Cette initiative était justifiée de la façon suivante :

« Le fait d'éviter de se déplacer, de faire la queue et de perdre du temps, la possibilité de suivre son dossier au jour le jour ou encore la rapidité accrue dans le traitement des dossiers motivent profondément nos concitoyens. L'administration électronique peut contribuer fortement, il est vrai, à simplifier la vie des Français »¹¹⁴².

Des chantiers plus ciblés étaient proposés dans ce domaine, comme faciliter les démarches de changement d'adresse, développer « mon.service-public.fr », ou mettre en place une politique de guichets virtuels de services dans les zones rurales. On remarque finalement que le plan RE/SO 2007 prévoyait la mise en place d'une future ADAE. Il s'agissait avec cette agence de remédier à « l'éparpillement » entre plusieurs entités de pilotage de l'administration électronique.

Le 10 janvier 2003, un important rapport, *L'Hyper-République : Bâtir l'administration en réseau autour du citoyen*, était remis par le spécialiste en nouvelles technologies Pierre de La Coste à Henri Plagnol, secrétaire d'Etat à la réforme de l'Etat. Dans la lettre de mission rédigée par ce dernier, on pouvait lire que les TIC étaient de plus en plus utilisées dans l'administration publique, et qu'elles devaient « permettre de rapprocher les services publics des besoins des citoyens et d'améliorer leur efficacité »¹¹⁴³. Le rapport devait analyser la place des TIC dans le processus de réforme de l'Etat, et sous l'angle du service effectif rendu à l'utilisateur.

Pierre de La Coste tentait tout d'abord de comprendre pourquoi l'administration électronique était une priorité politique. Selon lui, afin que l'Etat continue à remplir sa tâche, être au service de tous les citoyens, il devait utiliser de nouveaux moyens, outils et processus dont les TIC. Cette affirmation était justifiée de la façon suivante :

« Notre société et notre économie sont de plus en plus complexes et génèrent un droit complexe et des procédures complexes. La société civile, la mondialisation, font pression pour que l'Etat rende un meilleur service à un moindre coût. Avec les mêmes outils, c'est-à-dire essentiellement la procédure papier, l'Etat moderne va donc s'effondrer sous le poids de ses lourdeurs, de ses rigidités et de ses lenteurs »¹¹⁴⁴.

Les administrations devaient dans ce contexte s'organiser autour de l'utilisateur et non l'inverse, et même si cela impliquait une forme de révolution copernicienne par rapport aux schémas de l'administration classique. On remarque que l'auteur, en définissant l'administration électronique, affirmait qu'il n'existait pas d'un côté une administration « électronique » et de

¹¹⁴² Jean-Pierre RAFFARIN. *Discours prononcé par le Premier ministre lors de la présentation du plan RE/SO 2007*, le 12/11/2002. Disponible sur : http://archives.internet.gouv.fr/article8d2a.html?id_article=425.

¹¹⁴³ Henri PLAGNOL. *Lettre de mission*. Ministère de la Fonction publique, de la Réforme de l'Etat et de l'Aménagement du territoire. Secrétariat d'Etat à la Réforme de l'Etat. Paris, le 12 septembre 2002. Document annexé au rapport suivant : Pierre DE LA COSTE, *op. cit.*

¹¹⁴⁴ Pierre DE LA COSTE, *op. cit.*

l'autre une administration « traditionnelle ». Selon lui, il s'agissait d'une seule Administration qui muait progressivement, évoluant des modes de fonctionnement traditionnels (documents et procédures papier) vers des modes électroniques (documents et procédures numérisés circulant sur des réseaux accessibles aux guichets, par téléphone et sur Internet)¹¹⁴⁵. Parmi diverses actions pour réformer l'administration, il suggérait entre autres de diminuer le nombre et la complexité des formulaires grâce aux possibilités de l'administration électronique, de diminuer les délais de traitement des dossiers, ou de personnaliser les demandes, notamment à l'aide d'un compte administratif unique pour chaque usager (« mon service public »).

Toujours selon le rapport *L'Hyper-République*, tous ces changements devaient permettre d'être au service des usagers, mais d'autre part de réaliser des gains de productivité, d'avoir une administration économe des deniers publics. Entre autres conséquences, certains postes administratifs seraient conduits à disparaître du seul fait du traitement numérisé de l'information. Ces économies pourraient toutefois être en partie redistribuées à d'autres tâches. Ainsi, les guichets verraient une diminution des dossiers « standards », ce qui laisserait plus de temps pour gérer les situations complexes. En conclusion, il était précisé que l'*e-administration*, spécialement par le développement de l'administration en réseau, allait permettre de rendre l'Etat plus efficace, plus transparent, plus proche des citoyens, de lui faire rendre plus de services, et cela pour un moindre coût¹¹⁴⁶.

En février 2003, conformément aux propositions du RE/SO 2007, l'ADAE est venue remplacer l'ATICA. Elle résultait de la fusion de trois services interministériels : l'ATICA, la mission « utilisation des technologies de l'information et de la communication » de la DIRE, et le pôle en charge des formulaires électroniques et des *téléprocédures* au sein de la COSA. L'ADAE était un service interministériel placé auprès du premier ministre, et mis à la disposition du ministre chargé de la réforme de l'Etat. Elle avait pour missions principales de moderniser le fonctionnement de l'administration et de mieux répondre aux besoins du public en favorisant l'utilisation des TIC. Elle devait par exemple proposer au premier ministre des mesures tendant à la dématérialisation des procédures administratives, à l'interopérabilité des systèmes d'information, ainsi qu'au développement de standards et référentiels communs, donner son appui aux administrations pour l'identification de leurs besoins et la conception de projets, ou encore contribuer à l'évaluation des initiatives¹¹⁴⁷. On remarque que l'ADAE fut « fondue » fin

¹¹⁴⁵ *Ibid.*

¹¹⁴⁶ *Ibid.*

¹¹⁴⁷ Jacques CHIRAC. *Décret n° 2003-141 du 21 février 2003 portant création de services interministériels pour la réforme de l'Etat. Version consolidée au 01 janvier 2006.* Disponible sur : <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000418505&dateTexte=>.

2005 dans la DGME, qui comporte désormais un service de développement de l'administration électronique en charge du projet ADministration ELEctronique 2004/2007 (ADELE)¹¹⁴⁸.

Dans le cadre de ses fonctions, et en concertation avec les ministères, l'ADAE a entre autres préparé un *Plan Stratégique de l'Administration Electronique* (PSAE)¹¹⁴⁹, de même que le projet ADELE pour la période 2004-2007. Ces initiatives s'inscrivaient dans le cadre du prolongement du projet RE/SO 2007. Sept objectifs principaux étaient donnés au PSAE, dont ceux de « proposer des services faciles d'emploi, accessibles à tous et à tout moment » et de « participer à la maîtrise des dépenses publiques »¹¹⁵⁰.

Le 9 février 2004, pour la période 2004-2007, le premier ministre présentait donc à Lyon le projet ADELE. Avec ce programme gouvernemental, il voulait donner un cadre pluriannuel et coordonné au développement de l'administration électronique en France. L'ADAE était en charge d'organiser la mise en œuvre du projet ADELE, regroupant 140 mesures à réaliser sur quatre ans. Il s'agissait en grande partie de regrouper et de donner de la cohérence à des projets existants. Parmi les mesures phares du projet qui devaient permettre de faciliter l'accès aux services, on retrouvait « Allo, service public »¹¹⁵¹, l'initiative « mon service public », le service unique de changement d'adresse, la dématérialisation de l'état civil, ou encore la création d'une Carte Nationale d'Identité Electronique (CNIE)¹¹⁵². Il était aussi question de mieux former les personnels à l'administration électronique ou de dématérialiser certaines procédures administratives pour simplifier les démarches des entreprises ou des collectivités locales¹¹⁵³.

Pour chacune des mesures du programme ADELE, les économies annuelles engendrées au cours des cinq années suivantes devaient être justifiées. Le projet se traduisait ainsi par :

¹¹⁴⁸ DE VILLEPIN, Dominique. *Décret n° 2005-1792 du 30 décembre 2005 portant création d'une direction générale de la modernisation de l'Etat au ministère de l'économie, des finances et de l'industrie. Version consolidée au 01 janvier 2006.* Disponible sur : <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=LEGITEXT000006053109&dateTexte=20090528>.

¹¹⁴⁹ FRANCE. MINISTERE DE LA FONCTION PUBLIQUE, DE LA REFORME DE L'ETAT ET DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE. SECRETARIAT A LA REFORME DE L'ETAT. *Plan d'Action de l'Administration Electronique (P2AE) 2004-2007.* 9 février 2004. Disponible sur : http://dess-droit-internet.univ-paris1.fr/bibliotheque/article.php3?id_article=129

¹¹⁵⁰ SENAT. Sénateur Gérard BRAUN, *op. cit.*

¹¹⁵¹ « Allo, service public » est la création, en octobre 2004, d'un numéro de téléphone unique pour permettre aux usagers d'obtenir rapidement une réponse ou une orientation générale à toute demande de renseignements administratifs (sans que l'agent n'accède au dossier de l'utilisateur). Il s'agissait entre autres de favoriser l'accès à l'information par d'autres moyens qu'Internet, et pour répondre aux besoins du plus grand nombre possible d'utilisateurs.

¹¹⁵² On remarque que malgré de nombreux débats, cette carte n'existait toujours pas en France en mai 2009, et alors qu'elle devait être mise en service en 2006. Cette carte devait entre autres permettre à ses détenteurs de s'identifier et de signer électroniquement.

¹¹⁵³ FRANCE. MINISTERE DE LA FONCTION PUBLIQUE, DE LA REFORME DE L'ETAT ET DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE. SECRETARIAT A LA REFORME DE L'ETAT, *op. cit.*

« L'affectation de 1,8 milliards d'euros sur la période 2004-2007, avec l'objectif de réaliser 5 à 7 milliards d'euros d'économies sur le budget annuel de l'Etat à compter de 2007, soit 7 % à 10 % de gains de productivité appliqués aux dépenses de fonctionnement courant de l'Etat, qui ressortent à 70 milliards d'euros »¹¹⁵⁴.

Pour répondre à cette obligation d'identifier les économies réalisées, il est intéressant de remarquer qu'un outil spécifique pour mesurer le retour sur investissement du projet ADELE avait été créé par l'ADAE en collaboration avec un cabinet-conseil (*Bearing point*). La Méthode d'Analyse et de REmontée de la VAleur (MAREVA) devait permettre de comparer les coûts et la valeur générée par l'utilisation des TIC pour une large partie des projets composants ADELE. En résumé, il s'agissait pour chaque projet de vérifier l'alignement stratégique (Les objectifs poursuivis par le projet d'investissement sont-ils en phase avec les missions et la stratégie de l'investisseur ?), la justification économique (Les bénéfices attendus couvrent-ils les coûts de l'investissement ?), l'ajustement au risque (Le niveau de risque, ou l'incertitude quant à la réalisation de certains gains, est-il acceptable ?), et le suivi des résultats attendus (Les bénéfices sont-ils facilement identifiables et évaluables à l'aide d'indicateurs ?). En complément, le programme devait aussi permettre d'évaluer des composantes supplémentaires en répondant aux questions suivantes :

« Le projet a-t-il un caractère obligatoire ?, Quel est le retour sur investissement pour l'Etat ?, Quel est le niveau de risque du projet ?, Quels sont les bénéfices pour l'utilisateur particulier, association ou entreprises ? (Gain de temps, économie d'argent, accès simplifié, promotion de la société de l'information), Quels sont les bénéfices du projet pour les agents des services publics ? »¹¹⁵⁵.

En 2004, toujours dans le cadre d'ADELE, on annonçait l'expérimentation nommée « mon service public » qui devait être généralisée en 2006, et telle que proposée par le CIRE du 15 novembre 2001. Cette mesure est un exemple significatif de la volonté d'utiliser les TIC pour faciliter l'accès aux aides et rationaliser l'activité administrative. Il s'agissait de créer un dossier administratif individuel électronique accessible sur le site « mon.service-public.fr » pour permettre aux usagers d'ouvrir une page d'accueil personnelle regroupant toutes les informations constitutives de leur dossier administratif. Cette page devait regrouper un panier d'informations administratives sélectionnées par l'utilisateur, et offrir la possibilité de faire des rappels à l'utilisateur (par exemple, payer une cotisation). Le service devait aussi permettre aux usagers de gérer leurs dossiers administratifs en ligne à l'aide des *téléprocédures* disponibles. Les

¹¹⁵⁴ SENAT. Sénateur Gérard BRAUN, *op. cit.*

¹¹⁵⁵ PREMIER MINISTRE. MINISTERE DE FONCTION PUBLIQUE ET DE LA REFORME DE L'ETAT. ADAE. BEARING POINT. *Guide méthodologique MAREVA : Analyse de la valeur ajoutée des projets d'ADELE*. Document non-publié. / Christine PERESSINI. L'e-Administration officiellement notée par MAREVA. *01 Informatique*, le 13/04/2005, n° 1809. Disponible sur : <http://www.01net.com/editorial/273695/service-public/l-e-administration-officiellement-notee-par-mareva/>.

usagers devaient finalement pouvoir échanger des données administratives avec les services publics et les stocker sur le site. En créant un compte personnel, le but était de limiter les démarches et les demandes de pièces justificatives, et donc de faciliter l'accès aux services. Après expérimentations, « mon service public » a finalement été généralisé plus tard que prévu, en décembre 2008. En mai 2009, le service permettait de stocker différentes informations administratives ou pièces justificatives échangées avec l'administration dans un dossier personnel. Il permettait aussi d'accéder en ligne à des services plutôt restreints comme l'obtention de chèques emploi service et la déclaration de salariés à domicile, de consulter ou d'éditer des attestations d'emploi ou fiscales avec les services PAJEMPLOI ou Chèque Emploi Service Universel (CESU) proposés par les Unions de Recouvrement des cotisations de Sécurité sociale et d'Allocations Familiales (URSSAF). Certains employés ou retraités de la fonction publique pouvaient par ailleurs gérer en ligne leur retraite en passant par la Caisse des dépôts. Il était aussi possible de déclarer un changement de nom suite à un divorce ou à un mariage. Des services plus étendus étaient disponibles pour certaines localités. Les services offerts étaient cependant appelés à se généraliser. Dans le courant de l'année 2009-2010, on prévoyait ainsi l'adhésion d'autres partenaires, dont le « Pôle emploi », la CNAF, la CNAV ou la Caisse Nationale d'Assurance Maladie (CNAM), de façon à offrir à partir de ce point unique la possibilité de réaliser d'autres démarches en ligne. Comme le fait remarquer Lucie Cluzel-Métayer à propos de « mon service public » :

« Ce dispositif est particulièrement novateur en ce qu'il propose de renverser la charge de l'information : les usagers n'auraient plus à produire les différentes pièces justificatives traditionnellement réclamées par l'administration ; ce serait au contraire à cette dernière qu'il reviendrait de s'informer sur leur situation en consultant leur dossier électronique. La complexité de l'appareil administratif serait gommée par la création de cette interface unique. [...] A terme, plus qu'une mise à disposition des documents, « mon service public » deviendra la « clé unique d'entrée » à tous les téléservices publics »¹¹⁵⁶

En juillet 2004, le Sénat allait aussi s'intéresser à la question de l'administration électronique et des TIC avec la publication de deux rapports, le rapport d'information réalisé par le sénateur Gérard Braun¹¹⁵⁷ et le rapport du sénateur Jean Arthuis. Dans son rapport intitulé *L'Administration électronique au service du citoyen*, Gérard Braun affirmait être convaincu que le mouvement de promotion institutionnelle de la politique menée en matière d'administration électronique, en raison de son caractère stratégique pour la maîtrise des dépenses publiques¹¹⁵⁸, n'était vraisemblablement pas achevé. Selon lui, alors que l'administration électronique

¹¹⁵⁶ Lucie CLUZEL-METAYER, *op. cit.*, p. 284.

¹¹⁵⁷ SENAT. Sénateur Gérard BRAUN, *op. cit.*

¹¹⁵⁸ *Ibid.*

permettait d'innombrables simplifications administratives qui contribuaient au « confort » des usagers, l'urgence était à la recherche et à l'affichage systématique des gains de productivité résultant des avancées de l'administration électronique, la diminution de la dépense devant constituer l'objectif constant d'une administration électronique au service du citoyen bien comprise.

Le rapport d'information déposé par le sénateur Jean Arthuis en juillet 2004 donnait également beaucoup d'importance aux gains financiers qui pouvaient résulter du développement de l'administration électronique. Il était spécifié dès les premières lignes de l'introduction :

« A l'origine, l'informatisation n'était généralement pas présentée comme un moyen de réaliser des économies, particulièrement en termes d'emploi. Aujourd'hui, c'est contraint et forcé par les difficultés budgétaires que l'informatisation commence à être perçue comme un levier possible de maîtrise des dépenses publiques. Ainsi, les téléprocédures doivent ou devraient permettre de combiner des objectifs d'économies avec ceux de la réforme de l'Etat et du rapprochement entre l'administration et les citoyens »¹¹⁵⁹.

L'auteur constatait cependant que la dépense informatique n'était pas connue avec une précision suffisante, que l'informatisation devait être évaluée selon son retour sur investissement, et que cette évaluation devait déboucher sur une analyse de l'utilisation des gains de productivité.

Le rapport Arthuis précisait par ailleurs que l'informatisation n'était pas encore suffisante dans des ministères comme les ministères « sociaux », et en comparaison avec des ministères comme le ministère des Finances, et qu'il fallait organiser un rattrapage de leur informatisation grâce à des moyens financiers importants et dans le cadre du plan ADELE. On faisait cependant remarquer que certains sites ministériels « sociaux » permettant de diffuser des informations, de remplir des formulaires ou d'interagir avec l'administration étaient parmi les plus complets, à l'exemple du site Internet de l'ANPE¹¹⁶⁰. Les lacunes de l'informatisation étaient ensuite directement mises en lien avec l'existence d'un « tabou » : l'évaluation des économies qu'elles permettaient de réaliser. On spécifiait par exemple à ce sujet :

« Les projets informatiques permettent de fusionner de nombreuses applications existantes. Ils autorisent un décloisonnement des administrations et évitent les doublons. Ils sont porteurs de gains de productivité considérables. Ils permettent un « chaînage vertueux » entre investissement et fonctionnement à condition que les projets informatiques soient financés prioritairement en fonction des gains de productivité qu'ils peuvent engendrer et que ces gains de productivité soient accompagnés d'une mutation des organisations administratives permettant, soit de réduire la dépense à service constant, soit d'améliorer le service à dépenses constantes »¹¹⁶¹.

¹¹⁵⁹ SENAT. Jean ARTHUIS, *op. cit.*, p. 9.

¹¹⁶⁰ *Ibid.*, p. 29.

¹¹⁶¹ *Ibid.*, p. 34.

Dans ce contexte, il était précisé que la nouvelle LOLF pouvait contribuer à améliorer à la fois l'appréhension de la dépense informatique, de même que l'évaluation du retour sur investissement informatique.

Après s'être intéressé aux moyens de favoriser une meilleure maîtrise du processus d'informatisation, l'auteur se penchait sur le liens entre informatisation et réforme de l'Etat. Il recensait tout d'abord les objectifs généralement recherchés avec le développement de l'administration électronique, soit les simplifications administratives, l'amélioration du rendement des administrations, le décloisonnement des territoires, la transparence et la lutte contre la corruption, le contrôle des administrations et des administrés¹¹⁶². En France, alors que la diffusion des informations grâce à l'informatisation avait atteint un niveau plutôt satisfaisant, il fallait maintenant développer davantage les *téléprocédures*, notamment la création d'un espace personnalisé pour les usagers (« mon service public »). Pour favoriser ces *téléprocédures*, il fallait que les fonctions de *back offices* gagnent en importance. Les gains de l'amélioration de ces fonctions étaient cependant souvent mal perçus, ce qui nuisait selon l'auteur à leur développement, contrairement aux fonctions de *front offices*, plus visibles. Ainsi, l'urgence était selon lui à « la recherche et à l'affichage systématiques des gains de productivité résultant des avancées de l'administration électronique, particulièrement pour le « back office métier », malgré l'ingratitude de la démarche »¹¹⁶³.

En 2007, et pour faire suite au projet plan RE/SO 2007 et au projet ADELE programmé de 2004 à 2007, le secrétaire d'Etat chargé de la prospective, de l'évaluation des politiques publiques et du développement de l'économie numérique, Eric Besson, présentait *France numérique 2012 : Plan de développement de l'économie numérique*. En s'intéressant à plusieurs aspects de l'économie numérique, ce plan traitait du développement de l'administration électronique. A ce propos, il était tout d'abord spécifié :

« L'Etat doit être exemplaire en matière de service auprès de ses administrés. Le développement de l'administration électronique doit être une priorité. Le numérique permet de donner une vision unifiée et accessible du service public et de l'adapter aux besoins des usagers tout au long de leur vie professionnelle. Une vision politique des évolutions et adaptations doit être portée au niveau ministériel afin de rendre les services de l'administration plus efficient »¹¹⁶⁴.

Parmi diverses actions à favoriser, l'auteur insistait sur la dématérialisation des échanges entre l'administration et les usagers, sur la nécessité d'assurer l'interopérabilité entre administrations,

¹¹⁶² *Ibid.*, p. 75.

¹¹⁶³ *Ibid.*, p. 90.

¹¹⁶⁴ PREMIER MINISTRE. SECRETARIAT D'ETAT CHARGE DE LA PROSPECTIVE, DE L'EVALUATION DES POLITIQUES PUBLIQUES ET DU DEVELOPPEMENT DE L'ECONOMIE NUMERIQUE. ERIC BESSON. *France numérique 2012 : Plan de développement de l'économie numérique*. octobre 2008, p. 62. Disponible sur : <http://francenumerique2012.fr/>.

d'assurer l'accessibilité des sites de l'administration, ou sur le besoin de faciliter l'accès aux services de l'usager. Afin de faciliter cet accès aux services, le plan proposait notamment de développer une vision unifiée des services publics en ligne pour les utilisateurs en créant une « marque » commune des services à distance et une charte ergonomique des sites publics. Il fallait aussi déployer les guichets polyvalents de l'administration à l'aide des ressources informatiques, et favoriser la création d'une association des usagers de l'administration. On remarque finalement qu'afin d'assurer l'interopérabilité entre administrations, un Référentiel Général d'Interopérabilité (RGI) devait être publié avant la fin de l'année 2009¹¹⁶⁵. Un décret publié en mars 2007 avait lancé la phase d'élaboration de ce RGI qui définissait les règles qui devaient être partagées par l'ensemble des administrations pour que les services soient *interopérables*¹¹⁶⁶. Il s'agissait plus précisément de définir les règles concernant les normes communes de ces administrations, les nomenclatures, les bases de données ou l'ergonomie des services.

Les programmes généraux de développement de l'administration électronique adoptés à partir du milieu des années 1990 en France ont donc principalement visé, et dans un premier temps, à améliorer l'accès aux prestations et services en diffusant une meilleure information sur les aides. Une seconde période allait plutôt mettre l'accent sur la nécessité de croiser les données administratives, et ce pour développer les *téléprocédures* et rationaliser la gestion. C'est aussi à cette époque que l'on a affirmé la nécessité de mieux évaluer les économies réalisées grâce aux TIC, et dans un contexte où se développait la gestion budgétaire par objectifs. On remarque finalement qu'il a été très peu question de permettre un accès automatique aux aides, une possibilité offerte par les TIC, mais plutôt de faciliter l'accès en demandant aux usagers un minimum d'efforts.

¹¹⁶⁵ PREMIER MINISTRE. SECRETARIAT D'ETAT CHARGE DE LA PROSPECTIVE, DE L'EVALUATION DES POLITIQUES PUBLIQUES ET DU DEVELOPPEMENT DE L'ECONOMIE NUMERIQUE. ERIC BESSON. *France numérique 2012 : Plan de développement de l'économie numérique*. Octobre 2008, pp. 63-64. Disponible sur : <http://francenumerique2012.fr/>.

¹¹⁶⁶ DE VILLEPIN, Dominique. *Décret n°2007-284 du 2 mars 2007 fixant les modalités d'élaboration, d'approbation, de modification et de publication du référentiel général d'interopérabilité. Version consolidée au 03 mars 2007*. Disponible sur : <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000271296&dateTexte=>.

2. L'exemple d'une administration « sociale » : le projet prioritaire n° 5 de la CNAF¹¹⁶⁷

En France, le projet prioritaire n° 5 de la COG 2005-08 signée entre la CNAF et l'Etat, *Simplifier l'accès et la gestion des droits et faciliter le développement de l'administration électronique*, donne un exemple plus précis de la façon dont les TIC peuvent permettre de combiner préoccupations pour l'accès aux prestations et souci de rationalisation de l'action administrative. L'utilisation des TIC par cette administration en charge de la gestion des prestations familiales, mais aussi de solidarité illustre également le caractère ambivalent des initiatives en matière de prospection des droits des usagers en France.

a) La « doctrine » du projet prioritaire

Dans le cadre de la COG 2005-2008, le projet prioritaire n° 5 s'était vu confier la responsabilité de formuler des propositions et de conduire des projets pour simplifier l'accès et la gestion des droits et faciliter le développement de l'administration électronique. Afin de définir des propositions précises, les membres de l'institution en charge du projet ont jugé bon de définir, dans une *Note de doctrine*, les concepts et les principes sur lesquels pourraient s'appuyer leurs actions. En analysant le contenu de cette note, on constate à quel point les TIC étaient jugées pouvoir faire le lien entre amélioration de la qualité de la gestion, notamment du service rendu aux usagers, et meilleur contrôle des coûts de gestion ou efficience.

Il était tout d'abord précisé dans cette note que la réflexion des membres du projet se situait dans le cadre de mutations profondes de la société, soit l'évolution des attitudes et des besoins des allocataires, la démarche de modernisation de l'Etat, les évolutions récentes du droit, et les perspectives offertes par l'évolution des technologies de l'information et de la communication. On spécifiait à propos des allocataires qu'ils avaient de nouveaux besoins qu'il fallait satisfaire, comme le besoin de reconnaissance de l'identité, le besoin d'individualisation et de personnalisation de la relation, le désir d'être connu et (re) connu, d'être conseillé, guidé, prévenu, informé. Alors que les services publics n'étaient plus à l'abri de leur monopole, il fallait reconnaître l'importance grandissante prise par le service, par la façon de servir les prestations et de gérer les droits¹¹⁶⁸. En ce qui concerne la modernisation de l'Etat, les auteurs rappelaient que

¹¹⁶⁷ Précisons que plusieurs des informations présentées dans cette section ont été recueillies à l'occasion de deux rencontres du Comité de pilotage du projet prioritaire n° 5 de la CNAF qui se sont tenues en 2007, et auxquelles nous avons été invitées à titre « d'observatrice ». CAF de la Drôme. Comité de Pilotage du Projet Prioritaire n° 5, 3 et 4 octobre 2007, Valence. / CAF du Bas-Rhin. Comité de Pilotage du Projet Prioritaire n° 5, 18 et 19 décembre 2007, Strasbourg.

¹¹⁶⁸ CNAF. Simplifier et dématérialiser les procédures... de nouveaux axes de progrès pour la branche famille. *Note de doctrine. Projet prioritaire n° 5. Simplifier l'accès et la gestion des droits et faciliter le développement de l'administration électronique*. Le 30/01/2007, V4, p. 5. Document interne.

la gestion des services publics était marquée par la recherche de plus en plus poussée d'efficacité. Dans le cadre de la LOLF, la gestion allait ainsi se faire avant tout dans une démarche objectifs/résultats. Combinée au développement de l'administration électronique, cette évolution faisait qu'il allait falloir passer d'un service public « en silo » (ou cloisonné) à un service public de partenariat, de coopération et de mutualisation. Les évolutions du droit, dont la loi de financement de la Sécurité sociale de 2007 (*voir infra*), donnaient justement un cadre légal à cette évolution vers une gestion mutualisée des services. Finalement, les TIC étaient jugées comme un outil pertinent pour répondre à ces nouvelles demandes des usagers et pour développer une gestion plus efficace, et ce grâce à la dématérialisation des procédures et à l'interopérabilité nouvelle des systèmes d'information. En résumé, il était spécifié :

« Les perspectives récentes offertes par les évolutions du droit et par l'évolution des technologies de l'information rendent désormais crédible et possible, la recherche d'un nouvel équilibre entre simplification de la relation, efficacité de la gestion et maîtrise des risques, en vue d'une meilleure satisfaction des attentes et des besoins des usagers-clients. Ces principes permettent d'envisager des processus fondamentalement transformés, « étendus » aux « clients » (plus actifs), aux « fournisseurs » (plus coopératifs), dans des conditions de coûts et de maîtrise des risques infiniment plus performantes »¹¹⁶⁹.

En lien avec ces constats, on considérait que la « branche famille » devait faire de la simplification un élément-clé de sa stratégie de gestion, qu'il fallait développer une relation de service personnalisée et davantage proactive, cette dernière exigence étant facilitée par le développement de l'administration électronique et l'évolution du droit, et que la branche devait partager et coopérer avec les autres administrations pour amplifier la qualité de son offre de service et l'efficacité sa gestion. A propos de la simplification, quelques principes d'action étaient détaillés. Face à « la mise en accusation permanente des services publics sur leur (in)capacité à payer les droits avec justesse à leurs véritables bénéficiaires »¹¹⁷⁰, il fallait selon les auteurs changer le système déclaratif par lequel l'utilisateur faisait la preuve de son éligibilité aux aides, mais sans pourtant rogner sur le contrôle des fraudes. En d'autres termes, on voulait que les usagers n'aient plus à fournir autant de pièces justificatives. Pour ce faire, à l'aide des TIC et surtout du croisement des données administratives, on voulait vérifier de leur éligibilité de façon sécurisée. Il fallait aussi, et pour simplifier davantage, favoriser les contacts électroniques entre l'institution et ses usagers, et même si les autres modes de contact devaient perdurer. La nécessité de mieux contrôler les fraudes allait ainsi correspondre aux ambitions plus générales des programmes nationaux de l'administration électronique de mieux contrôler les dépenses et de simplifier les démarches.

¹¹⁶⁹ *Ibid.*, p. 8.

¹¹⁷⁰ *Ibid.*, p. 9.

Un autre principe d'action de la branche famille détaillé par la note de doctrine consistait à développer, grâce aux TIC, une relation de service davantage personnalisée et proactive. On spécifiait que les attentes des usagers avaient évolué et que ceux-ci voulaient avoir un service préventif et informatif, de qualité et qui assure la continuité et la plénitude de leurs droits. Pour cela, il fallait centrer l'offre sur l'allocataire :

« Nous devons donc analyser son profil et ses habitudes de contact pour « prédire » ses besoins réels ou potentiels et lui proposer des offres de services adaptées à ses besoins, donc personnalisées. [...] Lorsqu'un événement de sa vie se produit et qu'il provoque un changement de situation, il attend de nous de l'accompagner dans la gestion de ce changement, voir même de le prévenir de ce changement si nous pouvons l'anticiper »¹¹⁷¹.

On précisait que cette personnalisation de l'offre ne concernait pas que les allocataires actifs, mais qu'elle pouvait aussi s'adresser aux primo demandeurs, aux « allocataires potentiels ». Il s'agissait en d'autres termes de détecter les droits des nouveaux demandeurs et les changements de droits des allocataires actifs. Pour cela, le responsable du dossier devait bien connaître les droits potentiels des administrés, et l'évolution des systèmes d'information devait justement faciliter cette connaissance. Pour chaque nouveau demandeur, on prévoyait la signature d'une convention de services autorisant la recherche de ces droits, le mode de contact privilégié, etc.

Afin de faciliter cette recherche de droits à partir d'un point d'entrée avec l'institution, et pour améliorer l'efficacité de la gestion, il fallait passer d'un service public « en silo » à un service en réseau. Alors que les différentes administrations étaient traditionnellement méfiantes à l'égard de telles initiatives, on précisait qu'il fallait considérer :

« une nouvelle notion de la coproduction : celle qui consiste à coopérer et partager entre services publics la charge de production du service au profit d'un « client » commun. L'enjeu nouveau est donc de détecter des situations dans lesquelles la coproduction, avec d'autres services publics, d'un service au profit du citoyen (défini comme un « client » commun et partagé) est la meilleure et la plus efficace méthode pour rendre le service demandé par notre allocataire »¹¹⁷².

Il fallait convaincre que cette coproduction n'était pas une menace pour l'autonomie, mais plutôt une opportunité à saisir pour renforcer la légitimité de l'action et l'existence de l'institution.

On remarque que cet objectif de gestion proactive, ou de recherche de droits potentiels, présent dans cette institution sociale, était moins présent dans les programmes de réforme nationaux. Cette volonté s'explique justement par le caractère « social » de l'institution, par un désir d'utiliser la potentialité des TIC pour véritablement permettre aux citoyens d'accéder à tous leurs droits. En d'autres termes, et selon un membre de la direction de la CNAF rencontré, il

¹¹⁷¹ *Ibid.*, p. 13.

¹¹⁷² *Ibid.*, p. 21.

fallait que le projet prioritaire n° 5, malgré une forte insistance sur la rationalisation administrative et la maîtrise des risques, pousse vraiment la dimension qualité des services¹¹⁷³. Cet objectif de *proactivité*, bien que toujours présent, n'a cependant pas encore été véritablement mis en œuvre, et sans doute parce que l'on craint une hausse trop importante des coûts engendrée par la découverte de nouveaux allocataires.

En conclusion de cette *Note de doctrine*, on pouvait lire :

« Nous devons rendre service à tous nos allocataires et bien évidemment aux plus défavorisés, que leur détresse ou leurs difficultés soient économiques ou sociales ; l'exclusion, quelle que soit sa forme, existe et nous devons continuer à la combattre. Nous pensons que dans un contexte de forte pression sur les coûts, la simplification et la dématérialisation des procédures pourront libérer les marges de manœuvre qui permettront aux Caf de continuer à servir tous leurs publics, dans le respect de l'efficience qui leur est demandée »¹¹⁷⁴.

b) Les propositions du projet prioritaire

Après avoir défini leurs principes d'action, les responsables du projet présentaient en mars 2007 les premières « propositions opérationnelles » du projet prioritaire n° 5. Il s'agissait de créer un RNB, de mettre en place un référentiel de simplification, de simplifier l'acquisition des ressources, et d'optimiser la gestion des courriels¹¹⁷⁵.

La création d'un Répertoire National des Bénéficiaires (RNB)

Avec la création d'un RNB, proposition phare du projet prioritaire n° 5, il s'agissait de rendre compatibles ou *interopérables* diverses données administratives au niveau du *back office*, et de façon à simplifier la relation avec les usagers, à mieux lutter contre les fraudes, et à améliorer la gestion des CAF pour faire progresser leur efficacité et leur performance économique. La logique de base du développement de ce répertoire était d'avoir un répertoire unique et national de l'ensemble des personnes gérées par la branche, d'avoir une identification en principe unique pour chaque personne, de pouvoir certifier en interne et en externe de cette identification pour garantir de l'existence réelle de cette personne, et d'accéder en temps réel aux données avant tout traitement. Cet outil, parce qu'il devait justement permettre de concilier entre amélioration de l'accès et performance économique, est particulièrement représentatif des évolutions qui ont permis de faire le lien entre évolutions sectorielles et globales.

¹¹⁷³ Entretien.

¹¹⁷⁴ CNAF. Simplifier et dématérialiser les procédures..., p. 24.

¹¹⁷⁵ CNAF. Présentation des premières propositions opérationnelles du projet prioritaire n° 5. *Note pour le Conseil de réseau du 28 mars 2007. Version diffusée au Conseil de réseau, le 09/03/2007.* Document interne.

La création du RNB reposait 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 social famille ». Ce numéro local était attribué par les 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 national d'identification des personnes physiques (NIR), un numéro unique, mais qui n'était souvent pas certifié par rapport au Système National de Gestion des Identités (SNGI)¹¹⁷⁶. Le NIR ne garantissait par ailleurs que le risque de double affiliation au sein de la même CAF, mais pas le risque de doublon entre CAF. La disponibilité d'un NIR pour tous les allocataires doit devenir la clé commune d'un partage d'information au sein de la CNAF, puis avec des organismes de protection sociale et avec d'autres opérateurs. La certification du NIR pour tous les allocataires CNAF doit en effet permettre de croiser à terme et sous réserve les données de la CNAF avec celles de la CNAV, de la CNAM, de la Direction Générale des Impôts (DGI) et de l'URSSAF. Comme l'expliquait un responsable de la CNAF, on envisage également de croiser ces données avec certaines informations bancaires, avec les données des bailleurs des Habitations à Loyer Modéré (HLM), des ASSEDIC, d'Electricité De France (EDF) - Gaz De France (GDF), etc. Il est aussi prévu d'intégrer le RNB dans un Référentiel National des Personnes (RNP) qui contiendrait aussi des données relatives à l'ensemble des « personnes » tiers, physiques ou morales, en contact avec la CNAF. On pense entre autres aux agents, aux partenaires, aux fournisseurs ou aux bailleurs¹¹⁷⁷.

Pour chaque allocataire CNAF, un dossier allait ainsi être constitué, et contenir à minima l'identification certifiée de l'individu, son état civil complet, son adresse, son lieu de gestion (CAF), son historique au sein de l'institution, son rattachement à un foyer, son rôle au sein de ce foyer social, et l'historique des foyers sociaux auxquels il avait été attaché. Le fichier pouvait aussi regrouper des informations sur les foyers sociaux, sachant que chaque personne au sein du foyer aurait une identification certifiée. On remarque qu'au 1^{er} janvier 2009, le RNB répertoriait 33 millions de personnes sur les 34,5 millions de bénéficiaires de l'institution¹¹⁷⁸.

¹¹⁷⁶ Le SNGI de la branche vieillesse assure pour des organismes de toutes branches et de tous régimes la sécurisation de l'identification des individus. Il est adossé au Répertoire National d'Identification des Personnes Physiques (RNIPP) de l'INSEE, et utilise le NIR. Son évolution est pilotée par la Caisse Nationale d'Assurance Vieillesse des Travailleurs Salariés (CNAVTS). A terme, pour s'assurer l'identité d'un individu en sécurisant son NIR, la CNAF veut automatiser les relations entre la CNAF, le RNB et le SNGI. Pour le moment, l'identité des individus qui entrent en contact avec la CNAF est certifiée par le NIR, en comparant les bases de données.

¹¹⁷⁷ Entretien.

¹¹⁷⁸ SENAT. Christiane DEMONTES, André LARDEUX. *Rapport d'information fait au nom de la mission d'évaluation et de contrôle de la Sécurité sociale (1) de la commission des Affaires sociales (2) sur l'amélioration des dispositifs de contrôle et d'audit internes du réseau des caisses d'allocations familiales et la mise en place du répertoire national des bénéficiaires*. Session ordinaire de 2008-2009. Annexe au procès-verbal de la séance du 10 février 2009, n° 206, p. 15. Disponible sur : <http://www.senat.fr/rap/r08-206/r08-2060.html>.

Avec ce RNB, il était question de renforcer la lutte contre la fraude et de rendre la recherche d'indus plus efficace, mais aussi de donner un meilleur service aux usagers en facilitant le travail des agents et en simplifiant les démarches des usagers. A propos de la lutte contre la fraude, on remarque que la Cour de comptes doit produire depuis 2007, et dans le cadre de sa mission d'assistance au Parlement et au gouvernement, des rapports annuels de certification de la régularité, de la sincérité et de la fidélité des comptes des organismes nationaux du régime général de Sécurité sociale, ainsi que des comptes combinés de chaque branche et de l'activité de recouvrement du régime général relatifs au dernier exercice clos. Dans les rapports publiés en 2007 et 2008, la Cour avait conclu qu'elle ne pouvait pas émettre d'opinion sur les comptes de la CNAF, et ce notamment en raison de l'absence de fichiers des bénéficiaires de prestations. L'absence de ces fichiers gênait en effet la prévention des indus et la lutte contre la fraude. La Cour faisait cependant remarquer que l'instauration du RNB devait permettre de garantir un contrôle interne efficace et de lever les principaux doutes sur la fiabilité des données comptables¹¹⁷⁹.

En ce qui concernait la volonté, grâce au répertoire, de rendre un meilleur service aux usagers, on pouvait lire dans un rapport récent du Sénat :

« La possibilité de consulter, à partir d'un fichier unique, la totalité des informations concernant tous les allocataires représentera un gain de temps considérable pour les agents, qui ne devront plus, pour trouver les renseignements dont ils ont besoin, effectuer une recherche dans plusieurs dossiers ou solliciter les fichiers d'autres caisses. De même, le temps passé à répondre aux questions des autres CAF sera fortement diminué, puisque toutes les informations seront disponibles en temps réel. Le RNB permettra également d'alléger les démarches administratives pour les allocataires : la centralisation des données limitera par exemple le nombre de documents à fournir en cas de changement de caisse »¹¹⁸⁰.

De façon plus générale, le projet devait avoir un impact sur le fonctionnement de l'institution dans ses dimensions organisationnelles, juridiques, informatiques, dans ses relations de service avec les allocataires et les tiers, dans la maîtrise des risques. Le référentiel national devait modifier tout aussi profondément les relations de la CNAF avec ses partenaires de gestion en transformant notamment le sens et la nature des échanges de données¹¹⁸¹.

Le répertoire de la CNAF était par ailleurs présenté comme s'inscrivant dans la perspective de la création d'un « répertoire commun interbranche des assurés » de la Sécurité sociale, ou d'un Répertoire National Commun de la Protection Sociale (RNCPS). On référerait ici à la loi de financement de la Sécurité sociale de 2007 qui créait un répertoire inter branches de la

¹¹⁷⁹ *Ibid.*, pp. 5-7.

¹¹⁸⁰ *Ibid.*, p. 11.

¹¹⁸¹ CNAF. GROUPE DE TRAVAIL PROJET PRIORITAIRE 5. Simplifier l'accès et la gestion des droits et faciliter le développement de l'administration électronique. *Dossier d'étude*, juillet 2008, n° 106, p. 23.

Sécurité sociale, également basé sur l'identification à l'aide du NIR, et qui, à l'échelle de la protection sociale tout entière, reprenait les trois objectifs du RNB, soit améliorer la qualité grâce à une simplification des procédures, à l'accroissement de la productivité des branches et au renforcement de la lutte contre la fraude¹¹⁸².

L'idée de créer un répertoire interbranche avait été présentée en 2005 dans un rapport d'information déposé par la Mission d'Évaluation et de Contrôle de financement de la Sécurité sociale (MECSS) à propos de l'organisation et des coûts de gestion des branches de la Sécurité sociale. On remarque que la MECSS devait appréhender les façons concrètes de certifier les comptes de divers organismes, ou de lutter contre la fraude, et en réponse aux critiques précédemment citées de la Cour des comptes. On considérait alors que la création d'un fichier d'identification des assurés interbranches pourrait réduire les erreurs d'identification, les risques de fraudes, et pourrait garantir l'interopérabilité des systèmes d'information de chaque branche. On signalait à ce propos que la COG signée entre l'État et la CNAF pour 2005-2008 prévoyait la création d'un répertoire national de branche qui s'avérait fort pertinent¹¹⁸³.

En 2007, le Député Pierre Morange (UMP), coprésident de la MECSS, déposait un amendement à la loi de financement de la Sécurité sociale qui concrétisait l'idée émise de créer un RNCPS, et en lien avec les travaux de la CNAF. Lors des débats à l'Assemblée nationale, en présentant cet amendement, Pierre Morange déclarait à propos des ambitions plus générales qu'il s'agissait d'avoir :

« une qualité de service renforcée, se traduisant notamment par la simplification des démarches et procédures ; une productivité accrue pour les différents régimes ; une efficacité nouvelle pour le contrôle du versement des prestations et la lutte contre les fraudes »¹¹⁸⁴.

L'article 138 de la loi de financement de la Sécurité sociale pour 2007 précisait par ailleurs :

« Il est créé un répertoire national commun aux organismes chargés de la gestion d'un régime obligatoire de Sécurité sociale, aux caisses assurant le service des congés payés, ainsi qu'aux organismes mentionnés à l'article L. 351-21 du code du travail, relatif aux bénéficiaires des prestations et avantages de toute nature qu'ils servent. [...] Les échanges d'informations et données relatives à ce répertoire peuvent prendre la forme de transmissions de données par voie électronique »¹¹⁸⁵.

¹¹⁸² SENAT. Christiane DEMONTES, André LARDEUX, *op. cit.*, p. 17.

¹¹⁸³ ASSEMBLEE NATIONALE. Jean-Pierre DOOR. *Rapport d'information déposé en application de l'article 145 du Règlement par la Commission des affaires culturelles, familiales et sociales en conclusion des travaux de la mission d'évaluation et de contrôle des lois de financement de la Sécurité sociale sur l'organisation et le coût de gestion des branches de la Sécurité sociale*, le 16 novembre 2005, n° 2680, p. 29-30.

¹¹⁸⁴ ASSEMBLEE NATIONALE. *Loi de financement de la Sécurité sociale pour 2007 – (n° 3362). Amendement n° 196 présenté par MM. Morange, Door et Dubernard*. Disponible sur : <http://www.assemblee-nationale.fr/12/amendements/3362/336200195.asp>.

¹¹⁸⁵ FRANCE. *Loi n° 2006-1640 du 21 décembre 2006 de financement de la Sécurité sociale pour 2007*. Journal officiel, 22/12/2006, n° 296, p. 19315. Disponible sur : Marie-Pierre Hamel — *Les politiques d'accès aux droits sociaux : entre rationalisation budgétaire et lutte contre la pauvreté. Une comparaison France, Pays-Bas, Royaume-Uni* — Thèse IEP Paris, 2009. 434

Il était spécifié dans cet article que les organismes de la branche de recouvrement du régime général et que les collectivités territoriales auraient aussi accès à ce répertoire dans le cadre de l'exercice de leurs missions. Le répertoire devait contenir les données communes d'identification des individus, les informations relatives à leur affiliation aux différents régimes concernés, à leur rattachement à l'organisme qui sert les prestations ou avantages, à la nature de ces derniers, ainsi que l'adresse déclarée aux organismes pour les percevoir. L'article 139 détaillait les fonctions du répertoire, soit l'échange de renseignements. A ce propos, un alinéa spécifiait :

« Les organismes de Sécurité sociale peuvent notamment se dispenser de solliciter la production de pièces justificatives par le demandeur ou le bénéficiaire d'une prestation lorsqu'ils peuvent obtenir directement les informations ou pièces justificatives nécessaires auprès des personnes morales de droit public ou des personnes morales de droit privé gérant un service public compétent, notamment par transmission électronique de données »¹¹⁸⁶.

Précisons qu'il ne s'agissait pas de faire passer les échanges par le répertoire, mais de s'appuyer sur celui-ci pour garantir une identification commune des individus et un bon aiguillage des flux.

Un document de travail décrivait le contexte, les caractéristiques et les objectifs du RNCPS¹¹⁸⁷. Il était tout d'abord précisé que le développement des échanges entre les régimes ou branches de Sécurité sociale, ainsi qu'avec l'administration fiscale, l'assurance chômage ou les collectivités locales, répondait à un souci permanent de renforcer la qualité du service rendu aux usagers, notamment grâce à la simplification des démarches, d'améliorer le contrôle des conditions d'ouverture des droits ou prestations, et de maîtrise des coûts d'acquisition, de gestion et de traitement de l'information. Le répertoire devait à ces fins contenir des données communes d'identification et des informations relatives à l'affiliation. Le partage des informations devait permettre de prévenir et de détecter les *multiaffiliations* abusives, de rendre possible, de simplifier et d'automatiser les processus de gestion impliquant la collaboration de plusieurs organismes, et d'assurer l'aiguillage des échanges, soit de garantir une connaissance fiable du détenteur d'une information ou du destinataire d'une information faisant l'objet d'un échange. La nature des prestations et des avantages servis devait aussi être détaillée dans le répertoire, ce qui devait permettre une meilleure détection des incompatibilités entre ces prestations (par exemple allocations chômage, CMU, RMI), ou dans d'autres cas favoriser leur « couplage » (des prestations étant par exemple attribuées de façon quasi automatique en fonction du fait de bénéficier d'une autre). On précisait que ces données pourraient aussi être mises à disposition de

http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?jsessionid=88A24073A4BDF350D8411CD6DDCBB060.tpdjo09v_2?cidTexte=JORFTEXT000000817095&categorieLien=id.

¹¹⁸⁶ *Ibid.*

¹¹⁸⁷ Répertoire commun des bénéficiaires de prestations sociales. Document de travail remis par Pierre Morange (le 19/09/07).

certain services publics assurant des avantages tarifaires aux bénéficiaires de prestations (par exemple l'attribution de cartes de transports en commun aux bénéficiaires du RMI). On remarque à propos de la détection de droits éventuels qu'il était question de faciliter l'accès aux droits de certains bénéficiaires et dans certaines conditions, et non pas de procéder à un repérage systématique des cas de non-recours au sein de tous les allocataires connus dans le RNCPS. L'adresse déclarée aux organismes figurant dans le répertoire devait permettre de simplifier le partage des informations, d'en améliorer la qualité, et de faciliter la diffusion d'information en direction des assurés. Il était finalement précisé que le répertoire devait être progressivement utilisé par les organismes de 2008 à 2012¹¹⁸⁸.

Le décret d'application du RNCPS, en attente de publication, revient sur les objectifs du répertoire. En tout premier lieu, il s'agit pour les bénéficiaires de droits et de prestations, de simplifier les démarches. Le RNCPS doit ensuite optimiser les conditions d'ouverture, de gestion et de contrôle des droits et prestations des bénéficiaires de la protection sociale, notamment par l'identification des bénéficiaires et des ressortissants. Il doit aussi améliorer l'information des organismes habilités sur l'ensemble des rattachements, droits et prestations des bénéficiaires et ressortissants, et faciliter la détection de droits et prestations manquantes ainsi que des anomalies et des fraudes. Le RNCPS doit finalement rationaliser et fiabiliser les échanges de données entre organismes de la protection sociale et administrations fiscales, et permettre la production de statistiques anonymes à des fins de contrôle de la qualité des procédures ou de dénombrements relatifs aux informations contenues dans le répertoire¹¹⁸⁹.

Développer un référentiel de la simplification, simplifier l'acquisition des ressources et optimiser la gestion des courriels

Parmi d'autres « propositions opérationnelles » du projet prioritaire n° 5, la CNAF prévoyait aussi de développer un référentiel de la simplification. Il s'agissait de diminuer, ou à défaut de supprimer totalement, le passage souvent obligé par le vecteur papier. On considérait en effet que ce « vecteur » papier, bien qu'il n'était pas question de l'éliminer complètement, était lourd et coûteux à gérer, qu'il représentait un apport quasi nul à la lutte contre la fraude étant donné la facilité à contrefaire les documents papiers, et qu'il ralentissait « la démarche d'accès aux droits »¹¹⁹⁰. On prévoyait entre autres de simplifier les déclarations de situation, et ce en supprimant par exemple la demande de fourniture d'un justificatif d'état civil, contrebalancée par

¹¹⁸⁸ *Ibid.*

¹¹⁸⁹ Ligue des Droits de l'Homme (LDH) TOULON. *Le RNCPS, une hyper-base de données au croisement de tous les fichiers de la protection sociale*. 1^{er} mars 2009. Disponible sur : <http://www.ldh-toulon.net/spip.php?article3150>.

¹¹⁹⁰ CNAF. Présentation des premières propositions opérationnelles du projet prioritaire n° 5. *Note pour le Conseil de réseau du 28 mars 2007. Version diffusée au Conseil de réseau*, le 09/03/2007, p. 13. Document interne.

l'utilisation du NIR. La simplification de la gestion des aides au logement dans le secteur locatif devait aussi passer, par exemple, par la création d'une *téléprocédure* d'aide au logement.

Une autre proposition opérationnelle consistait à simplifier l'acquisition des ressources. Les allocataires de l'institution ne devaient alors plus avoir à faire de déclaration annuelle de ressources, la DGI devant fournir à la CNAF les données fiscales des allocataires en vue de leur prise en compte pour le traitement de renouvellement de droits aux prestations. La CNAF devait alors faire parvenir annuellement un fichier d'appel des allocataires pouvant bénéficier de cette mesure à la DGI. On spécifiait que l'on devait toutefois arrêter une position « pour préciser si ce fichier comportera uniquement les bénéficiaires de prestations soumises à condition de ressources, ou tous les bénéficiaires, dans une optique de recherche de droits potentiels »¹¹⁹¹. Pour mettre en place ce système, on prévoyait aussi d'harmoniser les ressources fiscales et les ressources « sociales », ces dernières pouvant jusqu'alors varier en fonction de ressources non imposables comme les indemnités journalières pour accident de travail. Ce dernier aspect de la démarche était monétairement favorable aux allocataires, mais on précisait que l'augmentation des prestations demeurerait inférieure aux économies de gestion attendues.

Un dernier projet opérationnel consistait finalement à optimiser la gestion des courriels. Il s'agissait simplement de favoriser l'utilisation des courriels comme mode de contact privilégié avec l'institution, notamment en raison de la rapidité et des économies permises. Pour cela, il fallait définir des règles pour que ces courriels soient recevables juridiquement, définir leur mode d'archivage, l'acceptation des pièces jointes, etc. Bien que les courriels ne devaient pas devenir l'unique mode de contact possible entre l'institution et les allocataires (et allocataires potentiels), on remarque qu'il était précisé, à propos d'une éventuelle « fracture numérique », que des études réalisées dans la branche famille aboutissaient au constat que les bénéficiaires de minima sociaux utilisaient également le courriel pour entrer en contact avec leur CAF :

« Il convient dès lors de prendre en considération le courriel comme média de communication à part entière, pour tous nos publics, y compris pour les allocataires de minima sociaux car eux-mêmes utilisent activement ce support pour contacter les CAF »¹¹⁹².

Avec la COG signée entre l'Etat et la CNAF pour 2009-2012, les objectifs du projet prioritaire n° 5 ne disparaissaient pas. La plupart des projets opérationnels du projet devaient en effet être poursuivis, et même si la nouvelle forme institutionnelle n'a pas été détaillée à ce jour. De façon générale, la COG 2009-2012 s'engageait à améliorer la qualité de service en valorisant les outils de l'*e-administration* dans le triple objectif de faciliter les démarches administratives, de sécuriser l'acquisition des données utilisées pour le calcul des droits et de réaliser des gains de

¹¹⁹¹ *Ibid.*, p. 22.

¹¹⁹² CNAF. GROUPE DE TRAVAIL PROJET PRIORITAIRE 5, *op. cit.*, p. 41.

productivité¹¹⁹³. Dans ce cadre, il était précisé que l'on voulait plus particulièrement veiller à adapter l'offre de services aux publics les plus en difficulté, notamment les populations en situation de précarité, pour leur permettre d'accéder à tous leurs droits. A propos de la qualité de services, on remarque aussi que le développement d'une approche proactive, possible notamment grâce aux TIC, était valorisé. Il fallait en ce sens donner « une attention accrue à la recherche des allocataires potentiels, aux attentes et aux situations de vie des allocations par une gestion plus proactive de la relation de service »¹¹⁹⁴.

La nouvelle COG reprenait d'autres aspects du projet prioritaire n° 5 dans l'article 11 *Poursuivre la simplification des formalités administratives, développer les échanges dématérialisés et les téléprocédures*. En utilisant les TIC, l'Etat et la CNAF s'engageaient alors à poursuivre les actions entreprises pour la période 2005/2008 en mettant en œuvre un programme de simplification et de dématérialisation des *téléprocédures*, en réalisant une offre de service dématérialisée lors de la mise en œuvre de toute nouvelle prestation, en développant l'offre de services Internet, en révisant la politique de traitement de courriel, ou encore à étudier et à mettre en œuvre une nouvelle signature électronique basée sur le NIR et en s'appuyant sur le RNB.

A côté de cet objectif d'amélioration de la qualité, que devait entre autres permettre l'utilisation des TIC, la nouvelle COG insistait aussi et largement sur la lutte contre la fraude. Pour mieux maîtriser les risques, il fallait par exemple développer les échanges dématérialisés et les *téléprocédures* pour concilier la simplification des démarches, la sécurisation des risques financiers et l'accroissement de la productivité, ou garantir une exploitation sécurisée des systèmes d'information¹¹⁹⁵.

L'étude des objectifs donnés au projet prioritaire n° 5 de la CNAF, dont la création d'un RNB est une mesure phare qui s'inscrit dans le cadre du projet interbranche de la Sécurité sociale, révèle donc la poursuite toujours combinée d'objectifs généraux d'amélioration des services rendus aux usagers et de meilleur contrôle des dépenses. D'un côté, il s'agit le plus souvent de simplifier les démarches des usagers, de mieux les informer, de rendre plus facile le travail des agents, de moins solliciter la production de pièces justificatives par le demandeur, de faciliter la détection de prestations ou de droits manquants, de favoriser le « couplage » de prestations lorsque possible, ou encore de faciliter l'attribution d'avantages tarifaires aux bénéficiaires de prestations. D'un autre côté, il s'agit aussi de mieux lutter contre les fraudes, de

¹¹⁹³ CNAF. MINISTERE DU TRAVAIL, DES RELATIONS SOCIALES ET DE LA SOLIDARITÉ. MINISTERE DU BUDGET, DES COMPTES PUBLICS ET DE LA FONCTION PUBLIQUE, *op. cit.*, p. 9. / Voir aussi : CNAF. Projet prioritaire n° 5 (« PP5 ») simplifier l'accès et la gestion des droits et faciliter le développement de l'administration électronique. *Simplifier les processus et les dématérialiser : De nouveaux axes de progrès pour la branche famille*. EN3S – Cycle Tic – le 16 juin 2009. Présentation *Powerpoint*. Document interne).

¹¹⁹⁴ CNAF. MINISTERE DU TRAVAIL, DES RELATIONS SOCIALES ET DE LA SOLIDARITÉ. MINISTERE DU BUDGET, DES COMPTES PUBLICS ET DE LA FONCTION PUBLIQUE, *op. cit.*, p. 9.

¹¹⁹⁵ *Ibid.*, p. 13.

mieux gérer les indus, de rendre plus fiables les données comptables, de renforcer la productivité notamment en accélérant le traitement des données, ou de supprimer une partie des coûts liés au vecteur papier. Les responsables du projet rencontrés lors d'entretiens considèrent que ces différents objectifs, qui sont *a priori* en tension ou difficilement conciliables, peuvent simultanément être atteints grâce à l'utilisation des TIC¹¹⁹⁶. Il s'agit pour cela de développer le croisement des données administratives, de les mettre en réseau grâce à des systèmes de gestion informatisés, mais aussi de développer les *téléprocédures* ou l'utilisation de courriels.

En ce sens et en d'autres termes, les TIC permettent donc de concilier un référentiel sectoriel de l'accès aux prestations ou d'amélioration de la qualité, auquel est plutôt attachée une partie des acteurs de l'administration sociale, à un référentiel global de contrôle des coûts ou de gestion efficiente relevant davantage d'acteurs gouvernementaux. A ce propos, un responsable de CAF affirmait lors d'un entretien que pour présenter les projets à « l'Etat », il fallait toujours faire en sorte que les avantages économiques des démarches que l'on voulait avant tout sociales ressortent au premier plan. Les gestionnaires devaient en d'autres termes être convaincus par les possibilités d'améliorer les performances économiques grâce aux projets, les objectifs sociaux devant rester en quelque sorte secondaires dans cette présentation. Selon cet acteur, cette logique explique l'insistance donnée à la lutte contre la fraude et aux économies dans le projet prioritaire n° 5, alors que plusieurs acteurs cherchaient plutôt et réellement à améliorer les services rendus aux usagers. Il affirmait ainsi :

« Comment faire du contrôle de gestion, instaurer et faire passer certaines politiques dans une institution qui est en partie hostile à la notion même de « performance-efficacité », dont une partie de la culture ne veut pas ou ne voit pas l'intérêt de ces pratiques, y est hostile ? Il y a différents mondes. La CNAF qui pousse certaines valeurs et actions plus sociales, mais qui doit toujours se battre car le Ministère [des affaires sociales], les cabinets ne pensent pas la même chose, ils sont plus dans l'économie. Ce qui rend possible le développement de thématiques comme l'accès est que les institutions comme la CNAF sont en dehors du Ministère. On pousse le « social » sinon on aurait plus rien, on serait uniquement dans l'économie et dans la gestion. Il faut quand même se battre pour garder nos trucs. Le projet prioritaire n° 5, on le « vend » certainement par rapport à la fraude et à l'économie si on veut avoir une chance »¹¹⁹⁷.

Dans le même ordre d'idées, mais « à l'inverse », un acteur politique rencontré affirmait pour sa part à propos du RNB et du projet de RNCPS :

¹¹⁹⁶ Entretien.

¹¹⁹⁷ Entretien.

« Evidemment on veut faciliter l'accès et c'est tout à fait dans la philosophie du projet, mais il reste que c'est une façon de présenter les choses. Le but est certainement de mieux gérer, d'économiser »¹¹⁹⁸.

Plus récemment, et également lors d'un entretien, un acteur de la CNAF expliquait qu'après avoir mis en œuvre des aspects du projet prioritaire n° 5 surtout liés à la maîtrise des risques ou au contrôle des dépenses financières, plusieurs acteurs de l'institution espéraient maintenant pouvoir développer davantage l'amélioration de la qualité des services et la recherche de droits potentiels des individus. Plusieurs membres de l'institution avaient été plutôt déçus par la COG 2009-2011 qui, en insistant certes sur ces aspects, donnait une forte impulsion à la lutte contre la fraude et aux aspects financiers. Il restait à espérer que les choses puissent malgré tout s'équilibrer¹¹⁹⁹.

On remarque finalement que les acteurs administratifs et gouvernementaux ne sont pas toujours facilement catégorisables, certains acteurs d'administrations sociales comme la CNAF étant avant tout préoccupés par des questions économiques, alors que d'autres mettent au centre de leurs actions une mission « sociale » et de solidarité qui passe en partie par l'amélioration de la qualité des services rendus et l'accès aux aides. On remarque aussi que pour ces derniers, il s'agit bien de trouver le moyen de faire du « social » sous un référentiel économique : très conscients des fortes limitations monétaires, ils cherchent néanmoins à aider certains allocataires en poussant un référentiel sectoriel compatible avec un référentiel global.

∴

En France, et tout comme dans les autres pays étudiés, les réformes de l'administration électronique et l'utilisation d'instruments de gestion liés aux TIC ont donc principalement été justifiées par une volonté de faciliter l'accès aux droits sociaux, d'améliorer la qualité des services publics, tout en réalisant des économies budgétaires. Il s'agissait en d'autres termes de pousser plus loin la conciliation déjà entamée par des réformes qualifiées de « nouvelle gestion publique ». L'exemple des réformes des TIC instaurées au sein de la principale institution en charge de gérer les prestations destinées aux populations les plus pauvres, la CNAF, permet de détailler et de mieux comprendre les modalités de cette conciliation. Pour conserver son rôle « social », et selon les acteurs rencontrés, il était en effet primordial pour cette institution de présenter les réformes comme répondant à des objectifs de rationalisation budgétaire, et spécialement de lutte contre les fraudes, mais de laisser également place à une amélioration de l'accès qui ne devait pas engendrer des coûts supplémentaires. On remarque dans ce contexte une volonté de rechercher les droits des allocataires potentiels, cette possibilité étant offerte par les

¹¹⁹⁸ Entretien.

¹¹⁹⁹ Entretien.

instruments développés pour contrôler les fraudes et simplifier l'accès, mais qui n'est pas encore arrivée à s'imposer. Dans un modèle d'accès aux droits que nous qualifions *d'égalitaire*, il apparaît en effet difficile pour les acteurs concernés de présenter une démarche proactive comme pouvant contribuer à atteindre à la fois des objectifs de rationalisation budgétaire et d'accès. Il est par ailleurs et sans doute plutôt éloigné d'une culture « où nul de doit ignorer la loi » d'aller au devant des citoyens pour les informer de leurs droits. Il reste néanmoins que cette volonté de *proactivité* est présente dans cette institution sociale (mais très peu au niveau national), et contrairement au cas du Royaume-Uni où il n'est pratiquement jamais fait mention de cette possibilité. En comparaison avec les politiques développées par plusieurs municipalités en charge des prestations sociales aux Pays-Bas, la prospection d'allocataires ne s'est toutefois pas et pour le moment concrétisée dans les actions de l'institution.

Conclusion

Avec ce chapitre, nous avons démontré que le développement de politiques d'accès aux droits sociaux s'explique par le fait que les instruments de gestion liés aux TIC utilisés dans le cadre de ces politiques permettaient, sous les termes d'un consensus ambigu, à la fois d'améliorer l'accessibilité des prestations ciblées et de rationaliser la gestion des aides. Ainsi, depuis les premières critiques émises par les acteurs du secteur des politiques de lutte contre la pauvreté quant aux difficultés d'accès engendrées par l'utilisation croissante des politiques ciblées, on observe que les acteurs gouvernementaux, tout comme les gestionnaires des politiques ciblées, ont toujours cherché à présenter les réformes entreprises pour rationaliser la gestion dans ce secteur comme permettant également d'améliorer la qualité des services publics, comme une façon de faciliter l'accès à des aides pourtant de plus en plus ciblées. En ce sens, même les acteurs en charge de distribuer les prestations ciblées et qui cherchaient à faciliter l'accès des populations à leurs droits sociaux ont développé des instruments qu'il était possible de présenter comme des réponses à ce double objectif.

On observe par ailleurs que cette conciliation a été perfectionnée au fur et à mesure des évolutions analysées. Par rapport aux politiques de réforme administrative plus « générales » étudiées au chapitre précédent, les instruments liés aux TIC ont ainsi permis de pousser plus loin cette conciliation. Alors que les réformes administratives de la qualité permettaient d'accroître l'accessibilité tout en optimisant la gestion des aides, par exemple à l'aide de chartes citoyennes, les avancées technologiques ont en effet permis de mettre en place des instruments de gestion qui, tout en répondant à ces objectifs, permettaient aussi de créer des dispositifs d'accès automatisés et de mieux cibler les prestations. On pense par exemple au croisement des données administratives en *back offices* qui permet aux citoyens de connaître rapidement, à partir d'un

point unique d'entrée dans l'administration, leur éligibilité aux aides, tout en permettant de mettre en commun des dépenses, ou d'économiser en dématérialisant une partie des processus. Ces croisements, grâce aux TIC, rendent par ailleurs et d'un côté possible la prospection des droits des allocataires sans que ces derniers n'en fassent la demande. D'un autre côté, avec ces croisements, la détection des fraudes devient plus facile. En connaissant mieux les caractéristiques des populations éligibles grâce à ces données, il devient également possible de mieux cibler les aides, de mieux anticiper les coûts engendrés par une restriction ou un élargissement des critères d'éligibilité.

On constate cependant que les possibilités offertes par ces nouveaux instruments de gestion n'ont pas été partout exploitées de la même façon. Le caractère éminemment politique et stratégique des évolutions décrites ressort alors, et même si ces instruments ont toujours été présentés sous les termes d'un consensus ambigu. En fonction de caractéristiques institutionnelles, de la conception de la protection sociale et des intérêts des acteurs, il est en conséquence possible d'identifier différents modèles d'accès aux droits sociaux construits en fonction du degré de *proactivité* ou de prospection des droits présent dans les pays étudiés. Au Royaume-Uni, alors que l'éventualité de rechercher les droits des citoyens à l'aide du croisement des données administratives n'a pas été mise à l'agenda, il a plutôt été question d'utiliser ces données pour réaliser des études sur les caractéristiques des populations visées par les aides, pour mieux anticiper les effets de changements de réglementation et, comme dans tous les cas étudiés, pour mieux contrôler les fraudes (modèle d'accès *responsable*). Aux Pays-Bas, les instruments informatisés de croisement des données ont été utilisés au niveau municipal pour rechercher activement les droits des allocataires, l'accès étant dans certains cas quasi automatique, ne requérant pas de démarche préalable des citoyens éligibles (modèle d'accès *efficace*). Les possibilités de réaliser des économies administratives importantes à l'aide de cette automatisation de l'accès ont d'un autre côté été bien perçues par les responsables, certains considérant par exemple que la diminution du coût de traitement des dossiers de demande d'aide compensait pour les coûts liés à de nouvelles ouvertures de droits. Ces croisements ont également été utilisés pour mieux connaître les caractéristiques des populations visées. En France, les possibilités offertes par ces instruments ont aussi été reconnues, mais de façon plus ambivalente (modèle d'accès *égalitaire*). Alors que des institutions en charge des aides ciblées comme la CNAF reconnaissait et se donnait comme objectif « officiel » de prospecter les droits des citoyens, cette possibilité n'était cependant pas véritablement mise en œuvre. Tout se passe comme si on avait de la difficulté à percevoir comment cette prospection pouvait participer à un meilleur contrôle des coûts de gestion, une hausse des dépenses étant plutôt crainte. Les croisements ont alors servi à détecter les fraudes ou à améliorer l'accès, mais sans aller jusqu'à prospecter les droits des allocataires potentiels.

Conclusion générale

Dans un contexte global où la nécessité de mieux contrôler les coûts des programmes sociaux est partie prenante d'une logique économique monétariste, l'interrogation initiale de ce travail était de comprendre pourquoi et comment une thématique et des politiques d'accès aux droits sociaux ont vu le jour dans plusieurs pays européens, sachant que ces politiques risquaient de faire augmenter le nombre de bénéficiaires des aides, et donc d'accroître les dépenses. Pourquoi promouvoir ces politiques d'accès qui allaient *a priori* contre les objectifs affichés de limitation des dépenses ?

Avec cette recherche, nous avons montré que politiques d'accès et référentiel monétariste n'étaient pas deux parties irréconciliables d'un véritable paradoxe, mais plutôt des éléments en tension qu'il était possible de concilier. Si des politiques d'accès aux droits ont été mises en œuvre, c'est parce qu'elles permettaient de répondre à des objectifs de justice sociale tout en contribuant à mieux contrôler les dépenses. Avec cette thématique, il devenait en d'autres termes possible de faire du social sous un référentiel de marché.

Dans les deux premières séquences de changement étudiées, nous avons démontré que l'émergence de la question de l'accès aux droits sociaux dans le débat public était liée au ciblage grandissant de la protection sociale. A la fin des années 1970, le ciblage de la protection sociale vers les plus démunis a été présenté comme une solution aux difficultés budgétaires. Cette volonté de cibler les aides n'a cependant pas fait l'unanimité. Dans un premier temps, le fait de comprendre les résistances au ciblage nous a permis de mieux expliquer les réactions d'acteurs qui allaient rapidement, tout en acceptant le ciblage, poser la question de l'accès aux droits sociaux. Nous avons ainsi démontré que le processus de ciblage a rencontré des résistances plus ou moins fortes selon les pays en fonction de certaines variables institutionnelles liées aux caractéristiques des Etats-providence. On pense au mode de gestion des aides, à leur financement, aux critères d'accès aux prestations, et au niveau des aides. Pour cibler, dans tous les pays, il a par exemple été plus pertinent de chercher à limiter des aides déjà généreuses que de s'attaquer à des prestations qui étaient dès le départ destinées aux populations les plus pauvres, les gouvernements économisant de cette façon davantage et évitant de paraître injustes. Il a aussi été difficile de cibler les aides qui étaient financées par les cotisations sociales, les populations considérant souvent que ces dernières leur revenaient de droit. Pour cibler, on a alors resserré le lien entre les cotisations antérieures et le montant des aides. Autre exemple, il a été plus facile de réformer dans un pays comme le Royaume-Uni où le pouvoir central n'avait pas besoin de négocier avec les partenaires sociaux, même si, de ce fait, le gouvernement a dû endosser seul la

responsabilité de réformes qui n'étaient pas nécessairement populaires. Dans ce contexte, des stratégies incrémentales de réforme ont souvent été adoptées.

La « réputation » des aides ciblées a également joué sur l'acceptation du ciblage. Au Royaume-Uni, en raison du souvenir des *Poor laws*, l'utilisation grandissante du ciblage à partir des années 1960 allait dans un premier temps être sévèrement critiquée. Dans une forme de diffusion de ces craintes, leur utilisation allait aussi soulever des oppositions aux Pays-Bas et en France, et alors que ces aides n'avaient pas un rôle traditionnellement important dans ces systèmes de protection sociale. Pour faire accepter le ciblage, il allait falloir le présenter comme un moyen efficace d'aider les populations les plus pauvres face à des contraintes économiques inéluctables. Outre ce mécanisme de formation d'un consensus, la mise en œuvre de politiques ciblées s'explique par des mécanismes de *déplacement*, *d'adjonction*, de *division*, *d'obscurcissement* ou de *compensation*. On pense aux cas de la France et des Pays-Bas où dans un mécanisme de division, pour cibler davantage les aides, le rôle des partenaires sociaux et de l'Etat dans la gestion des aides a été clarifié, chaque acteur pouvant alors cibler les aides dont il avait la charge sur les populations « cotisantes » et les populations les plus pauvres. Au Royaume-Uni, pour limiter les prestations logement, le gouvernement de Margaret Thatcher a ainsi offert une forme de compensation aux électeurs en leur donnant la possibilité d'acquérir ces logements pour des sommes modiques. Autre exemple, l'adjonction de prestations ciblées présentées comme des évolutions mineures de la protection sociale à côté des assurances sociales a permis de développer en France un nouveau répertoire de protection sociale. Au Royaume-Uni, par un mécanisme de déplacement, on a par ailleurs choisi de réactiver l'utilisation de prestations ciblées, de les présenter comme inhérentes au système et ne posant plus de problèmes particuliers puisqu'on avait appris du passé. On surveillait désormais le recours à ces aides à l'aide d'estimations officielles.

Au final, dans les pays étudiés, l'Etat s'est imposé comme le garant de la solidarité nationale, comme le responsable des politiques de lutte contre la pauvreté. Conséquence directe du ciblage d'aides plus universelles ou assurantielles, de nombreux citoyens se retrouvaient sans protection et devaient faire appel aux prestations sous condition de ressources qui donnaient de l'importance au secteur de la lutte contre la pauvreté. Au Royaume-Uni, ce champ d'action publique existait certes depuis longtemps, mais il allait être mis en centre du système de protection sociale de par ces évolutions. Aux Pays-Bas, alors que la pauvreté n'était traditionnellement pas reconnue comme un problème important, le gouvernement allait mettre en place des programmes de lutte contre l'exclusion. En France, la création de nouvelles prestations ciblées comme le RMI, financées par les impôts et gérées par l'Etat, allait donner naissance à ce champ d'action. C'est dans ce secteur nouvellement constitué ou en pleine expansion que des acteurs allaient poser plus explicitement la question de l'accès aux aides.

Tout en ayant progressivement accepté ce processus de ciblage de la protection sociale, les acteurs en charge de gérer les prestations destinées aux publics les plus démunis ou travaillant au contact de ces publics ont donc placé au centre de leur référentiel sectoriel d'action la thématique de l'accès aux droits sociaux. Il s'agissait pour eux de se donner une identité « sociale », de ne pas uniquement être en charge de gérer et de distribuer des aides ciblées. Les acteurs du secteur des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion se donnaient ainsi pour mission de faciliter l'accès à des aides pourtant de plus en plus ciblées qui faisaient partie intégrante du référentiel monétariste global.

Dans une seconde séquence, il s'agissait de comprendre la construction de ce référentiel sectoriel. Un mécanisme central de cette construction a été la rencontre ou la superposition de différentes visions qu'avaient les acteurs exerçant des *leaderships* professionnels et administratifs. Cette rencontre a été permise par les liens institutionnels entre acteurs du milieu académique, administratif, politique et associatif. Ces liens passaient par des structures officielles comme l'Observatoire national de la lutte contre l'exclusion en France, par certaines institutions sociales associées au milieu de la recherche, ou par la présence d'acteurs « multifonctions » présents à la fois dans les structures gouvernementales, proches des administrations, mais aussi du milieu associatif ou de la recherche. Le caractère polysémique de la vision qu'avaient les acteurs de l'identité et du rôle du secteur permettait aussi cette rencontre. En France, les intérêts convergeant entre le milieu associatif et le milieu administratif, qui allaient se rencontrer dans diverses institutions officielles, expliquent en large partie la constitution d'un référentiel de l'accès aux droits. Au Royaume-Uni, les relations entre le milieu associatif, les *think tanks*, le Parti travailliste et le milieu de la recherche ont aussi été déterminants, alors que les liens entre des instances comme la Commission de recherche sur la Sécurité sociale (COSZ) et le milieu de la recherche ont surtout joué aux Pays-Bas. D'autres facteurs expliquent aussi de quelle manière le référentiel de l'accès a pu s'imposer. Ainsi, la simplicité de la formulation du référentiel faisait qu'il pouvait être associé à diverses thématiques « porteuses » de sens ou rassembleuses dans un pays, comme le démontrent la référence aux *Poor laws* au Royaume-Uni ou aux droits de l'homme en France. La présence de médiateurs qui ont déployé beaucoup d'énergie pour faire connaître les difficultés d'accès aux aides et les solutions possibles, en s'inspirant souvent de travaux étrangers, a également contribué à cette émergence. Ce référentiel allait aussi être central parce qu'il appelait à des solutions concrètes, comme nous l'avons montré pour ce qui concerne les réformes des administrations publiques.

Le référentiel de l'accès allait donc aussi s'imposer parce qu'il était associé à des réformes tangibles de l'action publique, et parce que ces solutions permettaient en elles-mêmes de poursuivre la conciliation entamée entre accès et contrôle des coûts. Les deux autres séquences de changement étudiées portent ainsi sur la matérialisation de ce référentiel de l'accès dans des

politiques de réforme des administrations publiques. Malgré les caractéristiques diverses des systèmes de protection sociale et des administrations publiques, comme des capacités différentes à mettre en œuvre les politiques ou des traditions nationales de recherche de consensus, les réformes de la qualité qui permettaient de répondre simultanément à des objectifs de contrôle des dépenses et d'accès aux droits ont vu le jour dans les pays étudiés à partir des années 1980. Nous avons insisté sur le fait que dans les discours publics, ces évolutions étaient explicitement présentées comme une façon de lier ces deux visées. On pense par exemple à la mise en œuvre de points uniques de services publics qui permettaient de mettre en commun les ressources administratives, et donc de limiter les coûts tout en simplifiant l'accès. Nous avons aussi analysé les chartes de services publics qui visaient à faire respecter des critères quant au bon accueil des publics dans les services, mais qui cherchent aussi à développer la gestion efficace des prestations. Nous avons cependant souligné que ces initiatives visaient surtout les populations déjà proches ou connues des services publics, et cherchaient moins à faciliter l'accès de personnes plus éloignées des administrations sociales.

Dans une dernière séquence, il s'agissait plutôt de s'intéresser à des *instruments de gestion* qui tout en faisant partie des réformes de la qualité étudiées, contribuaient à parfaire la conciliation entre accès et contrôle des coûts. Avec ces instruments d'accès liés aux nouvelles Technologies de l'Information et de la Communication (TIC), il était d'un côté possible de rationaliser davantage la gestion, et donc de limiter les coûts. Ils permettaient d'un autre côté de développer des mécanismes automatisés d'accès aux droits, mais également, par la capacité accrue qu'ils offraient de mieux connaître les populations, de cibler avec beaucoup de précision les destinataires des aides. Nous avons ainsi étudié le cas de la municipalité d'Amsterdam qui, en utilisant un système informatisé de croisement des données administratives, a prospecté les droits potentiels des citoyens à plusieurs prestations ciblées. Grâce à cette détection, il s'agissait de les faire participer plus activement à la vie locale, d'obtenir des statistiques sur la pauvreté dans la ville, mais aussi d'économiser sur la gestion des aides. On évaluait alors que la hausse des coûts liée à l'augmentation du nombre de demandes serait compensée par des facteurs comme la diminution du temps de traitement des dossiers. On remarque par ailleurs qu'à partir de l'identification de cas de non-recours aux aides, des études ont été réalisées auprès de ces populations pour mieux comprendre les difficultés d'accès. En France, la création d'un Répertoire National des Bénéficiaires (RNB) par la CNAF ou d'un Répertoire National Commun de la Protection Sociale (RNCPS) illustrent aussi cette volonté de faciliter l'accès en croisant les données, tout en contrôlant mieux les coûts de gestion de la protection sociale. Au Royaume-Uni, on a développé un portail unique d'accès et de traitement des demandes de prestations sociales dont le fonctionnement repose sur le croisement des données administratives, toujours pour répondre à des objectifs d'accessibilité et de rationalisation. Même si cette éventualité n'a pas été

officiellement présentée dans les pays étudiés, l'utilisation de ces systèmes de croisement des données administratives offre par ailleurs la possibilité de cibler avec plus de précision les populations, de mieux connaître leurs caractéristiques et d'évaluer les coûts des variations dans le montant ou les critères d'accès aux aides. Ces systèmes permettent également de détecter très efficacement les fraudes.

A propos de ce contrôle des fraudes, rappelons que la construction en France d'un RNB est justifiée par sa capacité à faciliter l'accès aux aides, à mieux gérer les prestations, mais également à détecter les fraudes. Au Royaume-Uni, les systèmes de détection des fraudes grâce au croisement des données administratives, qui permettraient par ailleurs de développer la *proactivité*, sont de plus en plus performants. Aux Pays-Bas, les systèmes utilisés au niveau local pour détecter les droits permettent aussi ce contrôle des fraudes. On peut se demander si cette attention grandissante accordée aux fraudes ne risque pas d'accroître la stigmatisation des allocataires de prestations d'assistance, et donc de nuire à l'accès. L'omniprésence des discours sur la nécessité de contrôler les fraudes ne risque-t-elle pas de diffuser l'idée que les allocataires des minima sociaux sont tous des fraudeurs potentiels ? D'un autre point de vue, s'il devient quasi-impossible de frauder, l'image des bénéficiaires s'améliorera peut-être, ces derniers n'étant plus considérés comme des fraudeurs potentiels. Quoi qu'il en soit, il reste que la possibilité offerte par les systèmes de croisement des données administratives de détecter à la fois les fraudes et les droits illustre bien de la conciliation toujours présente entre accès aux droits et impératifs économiques, mais aussi de l'équilibre fragile entre ces deux objectifs.

Rappelons par ailleurs que l'étude de ces instruments d'accès aux droits s'insère dans un courant théorique d'analyse des instruments d'action publique. Les instruments étudiés font certes partie de politiques plus larges de réforme administrative, mais l'attention que nous leur donnons permet de dégager plus précisément les intérêts que sous-tendent ces réformes, d'insister sur le fait que des évolutions *a priori* techniques répondent à des objectifs qui demeurent stratégiques. L'utilisation d'instruments de croisement des données administratives pour faciliter un accès plus ou moins automatisé aux aides reflète par exemple différentes conceptions de l'action sociale, du lien entre l'Etat et les citoyens. Des acteurs chercheront à les mettre en œuvre pour mieux contrôler les fraudes, ou pour faciliter l'accès. Les instruments peuvent en ce sens s'adapter à des cadres variés, acquérir une forme d'autonomie par rapport aux contextes institutionnels¹²⁰⁰. L'instrumentation renvoie à des enjeux de contrôle des budgets, des populations, des comportements, et est directement associée à la capacité des institutions sociales à « survivre » en produisant des données sur elles-mêmes, données qui ne sont jamais neutres.

¹²⁰⁰ Philippe BEZES. Rationalisation salariale dans l'administration française : Un instrument indiscret In LASCOURMES, Pierre, LE GALES, Patrick dir. *Gouverner par les instruments*. Paris : Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, 2004, pp. 74-75.

Par rapport à une étude plus large des réformes administratives, l'analyse des instruments d'accès permet alors de mieux saisir les objectifs dissimulés de l'action publique, les enjeux de réforme en apparence plutôt « lisses », et les mécanismes de changement associés à des processus de dépendance au sentier ou à des controverses idéologiques¹²⁰¹. Précisons que c'est souvent la complexité des instruments adoptés, et dont le fonctionnement peut être difficilement saisissable pour les « profanes », qui évite les débats publics, les protestations ou les sanctions électorales, ce qui illustre l'importance des mécanismes de changement par la discrétion, l'automatisme et l'incrémentalisme¹²⁰².

Au vu de cette analyse séquentielle, la première conclusion de cette thèse est que pour comprendre le processus de mise à l'agenda de la thématique et de politiques d'accès aux droits sociaux, la construction de consensus ambigus entre acteurs sur le sens des réformes est un mécanisme de premier plan. Pour généraliser, nous affirons même qu'il doit être au centre de toute tentative d'appréhender les transformations des politiques sociales. Dans nos sociétés complexes, le changement reposerait sur un mécanisme de « fusion des contraires », les réformes pouvant seulement être adoptées lorsqu'elles reposent sur des « idéologies molles », lorsque leur « essence » est assez floue pour que plusieurs acteurs puissent s'y reconnaître. Ceci explique peut-être qu'il apparaît comme de plus en plus difficile de gouverner en fonction de grandes idéologies, et que les partis politiques peinent parfois à définir avec précision ce qui fait leur particularité. Cette conclusion vient appuyer les travaux réalisés il y a quelques années par des auteurs comme Bruno Jobert ou Pierre Muller¹²⁰³, et plus récemment par Bruno Palier¹²⁰⁴, qui insistent sur l'idée que la formation de compromis sociaux ou de consensus ambigus est capitale pour comprendre les fondations et les évolutions des politiques.

En ce qui concerne les politiques sociales, sous un référentiel monétariste global, les acteurs en charge de ces politiques doivent toujours présenter leurs actions comme permettant certes de remplir une mission sociale ou de solidarité, mais comme participant également à l'atteinte d'objectifs en termes de performance gestionnaire ou de contrôle des dépenses sociales. Il s'agit de respecter des impératifs budgétaires toujours contraignants, sans pour autant se départir d'une identité « sociale ». Rappelons à ce sujet que selon Bruno Jobert, le succès de l'Etat-providence résulte « de sa capacité à concilier pour un temps les nécessités de la régulation d'une société inégalitaire et les exigences de citoyenneté émanant de groupes dominés »¹²⁰⁵. Précisons par ailleurs que la formation de ces consensus, comme l'expliquait Bruno Palier, ne

¹²⁰¹ Pierre LASCOUMES, Patrick LE GALES. De l'innovation instrumentale à la recomposition de l'Etat In LASCOUMES, Pierre, LE GALES, Patrick dir. *Gouverner par les instruments*. Paris : Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, 2004, p. 367.

¹²⁰² Philippe BEZES. Rationalisation salariale, p. 74.

¹²⁰³ Pierre MULLER. *Le technocrate et le paysan*.

¹²⁰⁴ Bruno PALIER. Ambiguous Agreement, Cumulative Change, pp. 127-144.

¹²⁰⁵ Bruno JOBERT. Les politiques sociales, p. 315.

repose pas nécessairement sur l'action d'un groupe homogène d'acteurs prééminent. Pour comprendre la construction de politiques d'accès aux droits, et dans les deux dernières séquences, il a ainsi été moins question de chercher les acteurs qui ont imposé leur vision des réformes, que d'insister sur le fait que si les réformes ont été adoptées, c'est surtout parce qu'elles ont été présentées comme répondant à plusieurs objectifs, comme une façon de concilier différentes logiques¹²⁰⁶.

La question qui se pose est de savoir si l'on peut toujours et réellement parler de politiques « sociales » alors que le référentiel dominant est bien celui du contrôle des dépenses. En d'autres termes, jusqu'à quel point pourra perdurer cette conciliation ? Comme Christopher Pollitt et Geert Bouckaert en émettaient l'hypothèse (voir chapitre trois), peut-on affirmer que dans les organisations où il ne sera plus possible d'améliorer la qualité pour rationaliser la gestion, il faudra nécessairement cibler ou couper toujours plus dans les dépenses pour économiser ? C'est justement cette possibilité qui est laissée ouverte par les instruments de gestion étudiés dans la dernière séquence. L'Etat, pour faciliter l'accès, 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 accès aux aides, mais elles peuvent elles-mêmes être modulées avec précision, en fonction d'impératifs gestionnaires. Les instruments étudiés, spécialement par le croisement des données administratives, forme de « panoptique » de la protection sociale, ne vont ainsi pas sans risque pour les populations jadis éloignées, mais peut-être aujourd'hui sous le microscope public¹²⁰⁷.

Nous rejoignons ici la thèse exposée par Philippe Bezes quant au développement d'un « souci de soi de l'Etat ». Traditionnellement, par le biais des administrations publiques, l'Etat cherche à connaître, à réguler, voire à contrôler la société dans ses différents secteurs et ses populations pour maintenir et accroître son pouvoir, ce à quoi peuvent participer les instruments de croisement des données administratives étudiés. Mais ces instruments ne sont pas que le fruit de cette volonté de contrôle. Il s'agit également pour l'Etat de mieux se gouverner lui-même, cette volonté étant proclamée par des savoirs et des pratiques destinées à gouverner

¹²⁰⁶ Bruno PALIER. De l'ambiguïté en politique In GIRAUD, Olivier, WARIN, Philippe dir. *Politiques publiques et démocratie*. Paris : La Découverte, 2008, pp. 105-106.

¹²⁰⁷ Marie-Pierre HAMEL, Pierre MULLER. L'accès aux droits sociaux : Un compromis entre performance gestionnaire et justice sociale. *Politiques et management public*, septembre 2007, vol. 25, n° 3, p. 146.

l'administration¹²⁰⁸. Il s'agit, avec ces réformes et instruments, de fabriquer un Etat toujours plus rationnel. En un sens, toujours selon Philippe Bezes, l'accroissement du pouvoir administratif lié au développement de l'Etat-providence a étendu les attentes démocratiques à l'égard de la machinerie administrative, puisque c'est à elle, plus qu'aux exécutifs politiques, qu'incombe la mise en œuvre des politiques publiques. Il faut donc que cette dernière soit en mesure d'être plus transparente, accessible, que ses actions soient plus mesurables et chiffrables, ce à quoi contribuent les initiatives de croisement des données étudiées. Il ne faut cependant pas oublier que sous des objectifs de gestion des politiques publiques parfois plus « sociaux », ce pouvoir de contrôle est toujours présent. En d'autres termes, la démocratisation de l'action administrative n'enraye pas cet objectif de contrôle, ne fait pas de l'administration une institution neutre¹²⁰⁹.

La seconde conclusion de ce travail est que pour comprendre le développement de politiques d'accès aux droits, il est essentiel d'étudier non seulement les transformations des Etats-providence, mais également les évolutions de la gestion administrative qui ont vraiment permis de concilier entre rationalisation budgétaire et objectifs d'accès aux aides. Dans l'étude des transformations des Etats-providence, cette dimension « administrative » apparaît comme trop souvent oubliée ou secondaire. Citons à ce sujet John Clarke, Sharon Gewirtz et Eugene McLaughlin qui affirmaient dans un ouvrage paru en 2000 :

“Debates about the changing fortunes of the ‘welfare state’ have often concentrated on one dimension of the changes. Different analyses have focused on the levels of benefits or services; the conditions of access to benefits and services; the levels of public spending; the organizational integrity of public services; the scale or scope of ‘privatization’ and so on. Given the complexity of the construction of the welfare state in post-war political discourse, it remains important to trace the different dimensions along which it has been reconstructed”¹²¹⁰.

Il est reconnu que le développement des administrations publiques depuis la Seconde guerre mondiale est étroitement lié à l'expansion des politiques sociales. Afin de mettre en œuvre quantité de nouvelles prestations et programmes sociaux, des administrations ont été créées ou ont gagné en importance. Logiquement, lorsque l'objectif de réduire les dépenses sociales est apparu à la fin des années 1970, il n'a pas seulement été question de couper dans les aides distribuées, notamment par le ciblage, mais également d'économiser sur les coûts de gestion des aides. Dans la littérature sur les réformes administratives, comme nous l'avons vu en introduction, ce lien est certes énoncé, mais peu de travaux ont à notre connaissance étudié simultanément les transformations des Etats-providence et l'adaptation des administrations à ces évolutions.

¹²⁰⁸ Philippe BEZES. Aux origines des politiques de réforme administrative sous la V^{ème} République : La construction du « souci de soi de l'Etat ». *Revue française d'administration publique*, avril-juin 2002, n° 102, p. 309.

¹²⁰⁹ Philippe BEZES. *Réinventer l'Etat*, pp. 475-478.

¹²¹⁰ John CLARKE, Sharon GEWIRTZ, Eugene McLAUGHLIN, *op. cit.*, pp. 1-26.

Les administrations publiques ne sont pas des entités qui n'ont pas d'intérêts propres ou qui ne font que répondre aux demandes gouvernementales. Elles sont composées d'acteurs habités par différentes missions de services publics. Dans les institutions en charge de la gestion des prestations sociales, plusieurs de ces acteurs défendent une certaine vision de l'action sociale, ont une représentation de leur identité et de leur rôle qui ne se satisfait pas d'impératifs de contrôle des dépenses sociales. Pour réformer les Etats-providence, il faut que ces acteurs administratifs, de même que les acteurs politiques, et d'autres acteurs comme les experts et les associations caritatives qui collaborent tous étroitement, trouvent un référentiel d'action commun qui satisfasse aux intérêts de chacun, et même si ces intérêts sont parfois très opposés. Sans cet « accord » entre acteurs, il pourra être difficile de mettre en œuvre les réformes, ou l'on assistera à des dysfonctionnements administratifs. Nous avons à ce sujet étudié les *Public Assistance Committees* qui avaient utilisé leur pouvoir discrétionnaire dans les années 1930 au Royaume-Uni pour attribuer plus généreusement que les consignes nationales ne le demandaient des prestations d'aides sociales, parce que ces institutions étaient contre la mise sous condition de ressources d'aides qui étaient auparavant liées aux contributions sociales (voir chapitre 1). Cette thèse défend donc l'idée que pour transformer les Etats-providence, il faut qu'il existe un référentiel commun à tous les acteurs associés à la gestion des aides, et que ce référentiel soit également accepté par les acteurs gouvernementaux, la formation de ce référentiel s'expliquant par l'existence de compromis ambigus sur le sens à donner aux évolutions des Etats-providence et de la gestion des aides.

La dimension comparative de ce travail de thèse a finalement permis de valider des hypothèses initialement émises pour le cas français, et en démontrant que nos conclusions étaient valides pour tous les pays étudiés. Il est certain que la possibilité d'inclure davantage d'études de cas à l'analyse renforcerait (ou infirmerait peut-être) notre démonstration, mais le fait d'en arriver à des conclusions relativement similaires dans trois pays que l'on peut classer, selon des variables institutionnelles, dans différents régimes d'Etats-providence et dans des modèles divergeant d'administration publique, constitue selon nous une validation satisfaisante des hypothèses énoncées.

Alors que l'émergence et la construction de politiques d'accès s'expliquent par des mécanismes comparables, il reste que ces politiques n'allaient pas être tout à fait les mêmes dans les pays étudiés, et en fonction de variables institutionnelles, de différentes conceptions de la protection sociale, et selon les intérêts des acteurs. La principale différence a ainsi trait au degré de *proactivité* déployé dans la recherche de droits sociaux, ce qui nous a conduit à identifier trois modèles d'accès aux droits sociaux, le modèle *responsable*, le modèle *égalitaire* et le modèle *d'efficacité*.

Au Royaume-Uni, nous avons démontré que les programmes de réforme des administrations publiques, en cherchant toujours à concilier entre qualité des services et rationalisation de la gestion, n'avaient cependant pas évoqué la possibilité de faciliter l'accès des populations plutôt éloignées des services publics. Avec des innovations comme les chartes des services publics, on s'adressait en priorité aux usagers, aux citoyens qui se présentaient aux guichets. En améliorant l'accueil, il s'agissait par exemple de faire en sorte que ces derniers ne rebroussent pas chemin, de rendre l'accès aux services agréable et simple. En développant des points communs d'information, on visait sensiblement les mêmes objectifs. L'accès était plus simple pour le citoyen qui venait vers les services. Il était beaucoup plus rarement question d'amener les bénéficiaires potentiels des aides vers les guichets, d'aller les « chercher » là où ils étaient, ou alors seulement dans certains cas. Une diffusion plus large des informations à propos des prestations a par exemple surtout été utilisée lorsqu'il s'agissait d'encourager l'accès à des aides qui visaient à remettre au travail certaines populations. Lorsque des critiques trop vives ont été émises à l'égard de certaines prestations sous condition de ressources, on a aussi cherché à joindre des populations plus éloignées. On pense entre autres à la publicité faite pour encourager le recours au *Family Income Supplement*. La diffusion d'informations à propos des aides s'est aussi adressée à des populations spécifiques, comme les familles avec enfants, lorsque le gouvernement cherchait par exemple à atteindre des objectifs annoncés de diminution de la pauvreté infantile. Mais alors que le développement des TIC et du croisement des données administratives allaient ouvrir la possibilité de rechercher activement les droits des populations, cette potentialité n'a pas été utilisée. On continuait à évaluer des taux de non-recours aux aides pour s'assurer du bon accès aux prestations ciblées ou à insister sur l'importance de l'accueil des publics, spécialement des publics les plus démunis, mais sans aller plus loin.

L'absence de recherche proactive des droits sociaux dans ce pays s'explique en référence à un principe fondateur de l'Etat-providence « résiduel » britannique selon lequel il est de la responsabilité des citoyens de faire la preuve de leur réel besoin pour pouvoir bénéficier de l'assistance sociale, et une fois qu'ils ont épuisé d'autres formes d'aide. Il est alors de la responsabilité du citoyen d'aller vers l'Etat, et non l'inverse. Malgré le développement d'un Etat-providence plutôt généreux dans les années qui ont suivi la Deuxième Guerre mondiale, il apparaît que ce principe est toujours très présent dans la conception de l'aide sociale au Royaume-Uni, ce qui nous conduit à qualifier ce modèle de *responsable*. Pour expliquer ce modèle, on insiste aussi sur l'importance donnée à la *re-commodification* dans les réformes de la protection sociale qui ont vu le jour depuis les années 1970. Il s'agit avant tout de pousser les citoyens vers le marché du travail ou vers les assurances privées pour faire face à leurs besoins, principe avec lequel une prospection des allocataires peut entrer en conflit. D'autres variables peuvent aussi influencer sur ce choix, comme le fait que l'on cherche dans ce pays à donner un rôle

minimal à l'administration publique, ou qu'il soit en général très peu question pour l'administration de s'intéresser à l'opinion des citoyens, de chercher à les intégrer à la conception des réformes, ce qui aurait pu faire ressortir un intérêt pour la recherche proactive de droits sociaux.

En France tout comme au Royaume-Uni, les réformes adoptées à partir des années 1980 ont visé en priorité à améliorer l'accueil aux guichets des populations qui venaient vers l'administration, à faciliter l'accès en mettant en place des chartes de services publics, ou encore à simplifier le langage administratif utilisé notamment dans les formulaires de demande d'aides sociales. On rendait là encore l'accès plus facile, mais surtout pour les populations déjà en contact avec l'administration. Certaines initiatives qui pouvaient toucher des publics plus éloignés des services publics existaient toutefois, comme la création de points de services en milieu rural ou en zones urbaines sensibles. Contrairement au cas du Royaume-Uni, la possibilité de prospecter les droits d'allocataires potentiels était cependant formulée dans les programmes de réforme, particulièrement par la CNAF, principale institution en charge de gérer les prestations ciblées. Dans des conventions d'objectifs et de gestion que l'institution signait avec l'Etat, il était ainsi régulièrement fait mention d'une volonté de rechercher les droits des allocataires déjà connus de l'institution, mais aussi des allocataires potentiels qui ne s'adressaient pas aux caisses d'allocations familiales. On jugeait toutefois que cette dernière possibilité risquait de s'avérer trop coûteuse, très peu d'actions concrètes ayant par ailleurs été prises pour rechercher les droits « connexes » des allocataires de la CNAF. Le développement d'outils de croisement des données administratives permis par les TIC a également été l'occasion pour cette institution, et pour les responsables politiques, d'affirmer une volonté de prospecter les droits des citoyens. La création de répertoires d'allocataires (RNB, RNCPS) étant encore à un stade initial, il est cependant difficile de dire si cette volonté sera traduite par des actions concrètes, mais la plupart des acteurs rencontrés sont plutôt septiques quant à la possibilité de voir la *proactivité* se développer dans un avenir rapproché¹²¹¹.

En cherchant à expliquer ces évolutions, nous avons qualifié le modèle français de modèle *égalitaire* d'accès aux droits. Dans ce pays où tous les citoyens sont en théorie « égaux » et où nul n'est censé ignorer la loi, les réformes ont surtout cherché à offrir à tous la meilleure chance d'accéder aux services, l'Etat se comportant en quelque sorte comme si tous les administrés avaient les mêmes capacités. De façon traditionnelle, on utilise par ailleurs et surtout les assurances sociales pour redistribuer les ressources. Parce que les citoyens ont cotisé pour accéder à ces aides, on peut supposer qu'ils connaissent leurs droits. Il n'est alors pas surprenant qu'une volonté de prospecter les droits soit apparue principalement au sein de l'institution qui

¹²¹¹ Entretiens.

gère la plupart des prestations sous condition de ressources créées ces dernières années, prestations qui étaient il y a peu étrangères au système. Cette ambition de rechercher les droits est alors présente, mais semble encore trop éloignée de la gestion traditionnelle de la protection sociale pour être réellement mise en œuvre. On remarque par ailleurs que les possibilités de mieux contrôler les coûts de la protection sociale tout en mettant en œuvre cette *proactivité* semblent encore peu prises en considération par les pouvoirs publics.

Les Pays-Bas représentent finalement le pays où cette volonté de rechercher de façon proactive les droits des citoyens a été la plus développée. Comme nous l'avons vu, dans un pays où le niveau local a beaucoup de liberté dans la gestion des prestations de solidarité, les expériences de prospection des droits sociaux ont surtout été mises en œuvre à cet échelon. Les « grands » programmes nationaux de réforme de l'administration, en s'intéressant aux possibilités offertes par les TIC, ont cependant traité de cette capacité de rechercher l'éligibilité des citoyens aux prestations ciblées, le lien étant alors fait entre l'éventualité de rationaliser la gestion tout en facilitant l'accès. On développait certes en parallèle des initiatives pour améliorer l'accès comme au Royaume-Uni et en France, par exemple à l'aide de chartes citoyennes, mais le gouvernement insistait sur cette possibilité de prospecter les droits. Au niveau municipal, comme nous l'avons vu avec l'exemple du système de prospection des droits sociaux déployé par la ville d'Amsterdam, des mesures concrètes ont été prises en ce sens.

Dans ce pays, l'intérêt accordé à la prospection des droits à l'assistance sociale de tous les citoyens venait d'une forte volonté de faire participer ces derniers au processus démocratique. On jugeait en effet que les citoyens seraient plus à même de participer à ce processus, et de s'intégrer dans la vie locale, s'ils étaient moins au prise avec des difficultés financières, l'accès aux programmes sociaux faisant augmenter leurs ressources. Pour expliquer la mise en œuvre de systèmes locaux de recherche proactive de droits sociaux, nous avons aussi insisté sur la forte participation des citoyens aux débats publics et à la conception des politiques, ce qui a fait ressortir les difficultés d'accès et la nécessité de leur remédier efficacement. La forte volonté de l'administration de représenter les intérêts des citoyens et de satisfaire à leurs besoins a par ailleurs contribué à ce que l'on s'intéresse à la *proactivité*. La recherche de consensus entre tous les acteurs qui est par ailleurs fort présente dans ce système est également liée à ce désir. Selon cette logique, une fois admise l'importance de faciliter l'accès aux aides, comment justifier auprès de tous les acteurs que l'on ne cherche pas les droits des allocataires alors qu'il est possible de le faire ? Dans un système « hybride » de protection sociale traditionnellement généreux dans les prestations octroyées aux citoyens, le fait de rechercher ces droits semblait par ailleurs plus naturel qu'en France et au Royaume-Uni. En fonction de toutes ces caractéristiques, nous avons qualifié le modèle d'accès aux droits sociaux des Pays-Bas *d'efficace*.

Dans tous les pays et à divers niveaux, il y aurait donc une inversion du paradigme traditionnel des politiques sociales dans lequel 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 droits¹²¹². La problématique de l'accès aux droits transforme 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 ses responsabilités pour assurer les dispositions sociales appropriées au respect de ces droits, et bien que les Etats ne déploient pas tous les mêmes ressources pour assurer l'accès aux droits¹²¹³.

L'étude de l'émergence de la question de l'accès aux droits sociaux suscite finalement une réflexion quant à l'avenir des politiques de solidarité, quant à la possibilité de générer une certaine cohésion sociale sous un référentiel monétariste. Favoriser le bon accès à des prestations ciblées par des politiques de gestion performantes suffit-il pour répondre aux besoins des populations démunies ? Le référentiel de l'accès aux droits qui est au cœur des politiques de solidarité ne doit pas faire oublier le risque d'inadéquation de l'offre publique par rapport aux besoins des populations. Des populations peuvent ainsi avoir accès à des aides qui ne répondent pas pour autant à leurs besoins réels, alors que des chercheurs ont aussi traité de cas de non-recours aux aides par désintérêt pour l'offre publique¹²¹⁴. Même en connaissant bien les aides et les façons d'y accéder, des populations peuvent délibérément choisir de ne pas avoir recours.

S'intéresser aux difficultés d'accès, mesurer les cas de non-recours peut ainsi conduire à deux conclusions, et même si on privilégie généralement la première. Le non-recours peut tout d'abord refléter une mauvaise « distribution » de l'aide sur laquelle on peut agir avec des réformes administratives, ou à la limite en changeant la dénomination de l'aide ou certaines de ses caractéristiques limitrophes. Le non-recours peut d'autre part être le signe d'une mauvaise conception de la prestation, la solution étant plutôt de réviser complètement ou même de supprimer une aide, conclusion à laquelle les pouvoirs publics aboutissent rarement. Ce désintérêt peut concerner les prestations en « espèces » avec lesquelles il s'agit seulement pour un citoyen de percevoir certaines sommes, mais prend une autre dimension lorsqu'il est question de ne pas avoir recours à des programmes d'insertion, de formation, à des politiques censées repenser

¹²¹² Sandra FREDMAN. Transformation or Dilution: Fundamental Rights in the EU Social Space. *European Law Journal*, January 2006, vol. 12, n° 1, p. 48.

¹²¹³ Marie-Pierre HAMEL, Pierre MULLER, *op. cit.*, p. 146.

¹²¹⁴ Philippe WARIN. Le non-recours par désintérêt : La possibilité d'un « vivre hors droits ». *Vie sociale*, 2008, n° 1, pp. 1- 11.

l'égalité des chances. Dans ces cas, une amélioration de la gestion serait une vaine tentative. En France et pour le moment, les questionnements quant à ce désintérêt potentiel sont plutôt rares. Au Royaume-Uni, et principalement sous le gouvernement Thatcher, la sous-utilisation de services publics a pu servir à justifier de leur abandon, suppression qui n'a pas toujours remplacé par des offres adaptées¹²¹⁵. Aux Pays-Bas, on peut supposer que les initiatives plus importantes développées au niveau local pour faire participer les citoyens à la conception des aides pourront aboutir à une « réelle » amélioration de l'offre. Il ne s'agit alors pas de simplement prendre en considération les critiques des citoyens sur la distribution des aides comme cela a pu être le cas à l'aide des chartes citoyennes, mais de développer la coproduction de l'offre publique¹²¹⁶.

Ce désintérêt peut par ailleurs soulever des questions quant à l'évolution de nos sociétés. Ainsi, l'absence de motivation des populations pour différents programmes de formation professionnelle peut traduire un refus d'accéder à des emplois souvent peu rémunérés, instables, peu valorisants ou gérés selon des impératifs de performance économique qui génèrent du stress et ne font pas « sens ». Des modes de vie plus alternatifs pourront par exemple être privilégiés, ou des activités illégales favorisées pour subvenir aux besoins¹²¹⁷. Il peut aussi s'agir d'une forme de rejet d'un modèle dominant de consommation, d'une volonté de couper les liens avec un Etat jugé corrompu. Quoi qu'il en soit, la réponse à cette forme de nonaccès aux droits qui commence tout juste à être étudié ne peut pas passer par une amélioration de la gestion. Ce problème questionne ainsi moins les fonctionnements administratifs que la possibilité de continuer à cibler l'offre publique, ou l'avenir d'un équilibre sans doute fragile entre qualité et contrôle des coûts.

¹²¹⁵ *Ibid.*, p. 3.

¹²¹⁶ Il est possible de visualiser le processus de « distribution » des services publics en imaginant deux sphères distinctes. La première sphère représente les producteurs de ces services, soit les agents, les bureaucrates qui fournissent ces services définis en partie par les besoins de la population. La seconde sphère est composée des clients qui consomment ces services. Ces consommateurs peuvent rétroagir (*feedback*) face à la qualité de ces services de différentes façons. Ils peuvent formuler de nouvelles demandes, supporter ou rejeter l'offre de services ou encore commenter la qualité de ces services. Avec le concept de coproduction, ces deux sphères distinctes se chevauchent et ne sont plus deux entités distinctes. Il y a institutionnalisation de la façon dont les citoyens coopèrent à la définition et à la production des services. Le *feed-back* devient par exemple interne au processus de prestation des services. Voir à ce sujet : Jeffrey L. BRUDNEY, Robert E. ENGLAND. Toward a Definition of the Coproduction Concept. *Public Administration Review*, 1983, vol. 43, n° 1, pp. 59-65. / Gordon P. WHITAKER. Coproduction: Citizen Participation in Service Delivery. *Public Administration Review*, 1980, vol. 40, n° 3, pp. 240-246.

¹²¹⁷ WARIN, Philippe. Les politiques publiques face à la non demande sociale In BORRAZ, Olivier, GUIRAUDON, Virginie dir. *Politiques publiques, vol. 2 : Des politiques publiques pour changer la société ?* Paris : Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, 2009 (à paraître).

Liste des entretiens

AVENEL, Cyprien (05/07/05), Direction des statistiques, des études et de la recherche, CNAF.

BAUBEAU, Dominique (01/05/03), chargée de mission, Observatoire de la santé et de l'assurance maladie, DRESS, ministère de la Santé et des Sports.

BELORGEY, Jean-Michel (18/10/05), président de la section du rapport et des études, Conseil d'Etat.

BERTHUIN, Yves (03/02/05), insertion adultes, Conseil général de l'Isère.

BEZES, Philippe (26/07/2005), chargé de recherche, CNRS, CERSA.

BORREL, Catherine (21/09/2005), INSEE.

BOULOT, François (16/01/05), Direction des réseaux et de l'animation France, Secours catholique Caritas France.

BOSSU, Jean-Luc (10/04/07 - 17/06/09), directeur adjoint, pilote du *Projet prioritaire n° 5 : Simplifier l'accès et la gestion des droits et faciliter le développement de l'administration électronique (COG 2005-08)*, CNAF.

BRADSHAW, Jonathan (25/11/05), chef du *Department of Social Policy and Social Work, University of York*.

BREAS, Murielle (06/01/05), chargée de mission, DUSA (suivi des démarches qualité, trophées qualité, charte générique d'accueil).

BREWER, Mike (30/11/05), chercheur, *Institute for Fiscal Studies* (Londres).

CAIZZI, Andrea (01/07/05), conseiller technique, Département de la qualité de service et des organisations, CNAF.

CASTELLAN, Michel (19/07/05), administrateur de l'INSEE à la MIPES.

CHAUVEAUD, Catherine (03/02/05), chargée d'études, ODENORE.

CONCIALDI, Pierre (03/10/05), économiste, Institut de Recherches Economiques et Sociales (IRES).

CORDEN, Anne (25/11/05), chercheur, *Social Policy Research Unit, York University*.

DECHAUX, Marie-Hélène (12/07/05), chargée de mission, Bureau des politiques d'insertion, de prévention et d'accès aux droits, ministère de l'Emploi, du Travail et de la Cohésion sociale.

DE QUATREBARBES, Bertrand (19/07/05), directeur, France qualité publique.

DOKHELAR, Marie-Christine (23/09/05), conseillère référendaire, Cour des comptes.

DOLLE, Michel (27/07/05), rapporteur général, CERC.

DORNAN, Paul (01/12/05), chercheur, CPAG (Londres).

DROUOT, Nadège (08/07/05), Observatoire de l'accès aux soins, coordination mission France, Médecins du Monde.

DUTERCQ, Yves (02/05/03), Groupe d'études sociologiques, Institut national de recherche pédagogique.

ESPINASSE, Marie-Thérèse (10/11/05), secrétaire générale, ONPES.

EVERHARDUS, Jan (09/03/05), KWIZ (Groningen).

FELTESSE, Hugues (09/08/07), coordinateur d'ALERTE, directeur général de l'UNIOOSS (1984-2001).

FRAGONARD, Bertrand (18/10/2005), président de chambre, Cour des comptes.

GARSMEUR, Huguette (11/07/05), membre du Groupe accès aux droits fondamentaux, ATD Quart Monde.

GILLES-SIMON, Marie-Odile (30/09/05), responsable de la Section évaluation des politiques sociales, CREDOC.

HOFF, Stella (11/03/05), Bureau de la planification sociale et culturelle des Pays-Bas (SCP).

HULSMAN, M. (01/03/05), directeur du Département des politiques et du Programme de lutte contre la pauvreté, Bureau de la Sécurité sociale d'Amsterdam (*Sociale dienst Amsterdam*).

JEYMOND, Isabelle (02/02/05), responsable du service social personnes âgées et aide sociale légale, Centre Communal d'Action Sociale (CCAS) de Grenoble.

JOIN-LAMBERT, Marie-Thérèse (12/06/03), ONPES (ancienne présidente).

KESTEMAN, Nadia (01/09/05), Pôle recherche et prospective, Direction des statistiques, des études et de la recherche, CNAF,

LAGOUANELLE, Gilbert (16/01/05), directeur de l'action institutionnelle, Direction des réseaux et de l'animation France, Secours catholique Caritas France.

LAPORTE, Benoît (11/07/05), membre du Groupe accès aux droits fondamentaux, ATD Quart Monde.

LOZAHIC, Gisèle (08/08/05), Division des prestations et de l'accès aux soins, CNAMTS.

MATHIEU, Françoise (27/07/05), Pôle statistique des prestations et d'actions sociales, CNAF.

MCLENNAN, David (23/11/05), chercheur, *Social Disadvantage Research Centre, Department of Social Policy and Social Work*, Oxford.

MICHELETTI, Pierre (02/02/05), médecin, Direction de la santé publique et environnementale, ville de Grenoble.

MORANGE, Pierre (19/09/07), député UMP Yvelines.

NASSE, Philippe (18/07/05), vice-président, Conseil de la concurrence. [Auteur du rapport : COMMISSARIAT GENERAL DU PLAN. NASSE, Philippe. Exclus et exclusions : Connaître les populations, comprendre les processus. *Rapport du groupe technique présidé par Philippe Nasse. La France, l'Europe. X^e Plan 1989-1992*. France : La Documentation française, 1992.]

NAUZE-FICHET, Emmanuelle (10/11/05), chef du Bureau lutte contre l'exclusion, DREES, ministère de l'Emploi, de la Cohésion sociale et du Logement.

NEGRONI, Bruno (30/06/05), directeur adjoint, Fonds national CMU.

NORAZ, Paul (04/02/05), directeur-adjoint service actions sociales, Direction départementale de l'action sanitaire et sociale Rhône-Alpes.

NORMAN-DEN UYL, Saskia (10/03/05), député, Parti travailliste (PvdA), Chambre des représentants des Pays-Bas (*Tweede Kamer*).

OORSCHOT, Wim van (08/03/05), professeur, Faculté des sciences sociales et comportementales, Université de Tilburg.

OUTIN, Jean-Luc (22/06/05), économiste, chargé de recherche, CNRS, membre de l'ONPES.

PAUGAM, Serge (29/09/05), sociologue, Ecole des hautes études en sciences sociales.

PIEPERS, Harry (09/03/05), KWIZ (Groningen).

ROTH, Nicole (10/11/05), sous-directrice de « l'observation de la solidarité », DREES, ministère de l'Emploi, de la Cohésion sociale et du Logement.

ROUQUET, Florence (04/03/05), travailleuse sociale, Médecins du Monde Grenoble.

RUAULT, Marie (01/05/03), chef du Bureau démographie et famille, DRESS, ministère de la Santé et des Sports.

SAINT-MACARY, Dominique (16/01/05), responsable enquêtes et analyses statistiques, Direction des réseaux et de l'animation France, Secours catholique Caritas France.

SANDER, Cats (07/03/05), coordinateur du *Computing Matching Database*, Bureau de la Sécurité sociale d'Amsterdam (*Sociale dienst Amsterdam*).

SANIEL, Hugues (04/02/05), sous-directeur, CAF de Grenoble.

SMITH, George (24/11/05), directeur du *Social Policy and Social Work Department, University of Oxford*.

STROHL, Hélène (11/10/05), IGAS.

STUART, Adam (29/11/05), chercheur, *Institute for Fiscal Studies* (Londres).

SUAREZ, Cathy (21/10/05), économiste de la santé, CGT, membre du Haut conseil pour l'assurance maladie.

TERRACOL, Antoine (24/06/05), maître de conférences en économie, Université Charles de Gaulle-Lille 3.

VAN ZANTEN, Agnès (18/06/03), directeur de recherche, CNRS.

VERNIOLE, Raphaëlle (08/08/05), Division des prestations et de l'accès aux soins, CNAMTS.

WALKER, Adam (29/11/05), chercheur, *Institute for Fiscal Studies* (Londres).

WILDEBOER SCHUT, Jean-Marie (11/03/05), Bureau de la planification sociale et culturelle des Pays-Bas (SCP).

Bibliographie

ABELSHAUSER, Werner. Erhard ou Bismarck ? L'orientation de la politique sociale allemande à la lumière de la réforme de l'assurance sociale des années 1950. *Revue française de science politique*, août 1995, vol. 45, n° 4, p. 610-631 .

ABEL-SMITH, Brian, TOWNSEND, Peter. *The Poor and the Poorest: A New Analysis of the Ministry of Labour's Family Expenditure Surveys of 1953-54 and 1960*. London: Bell, 1965.

ADAM, Stuart, BREWER, Mike. *Take-up of Family Credit and Working Families' Tax Credit. Final Report*. London: HM Revenue & Customs, 2005. Disponible sur : <http://www.hmrc.gov.uk/research/ifs-takeup.pdf>.

AFSA, Cédric. Les prestations familiales : Quelle complexité (!) (?). *Recherches et prévisions*, mars 1996, n° 43, p. 67-77.

ALBERTINI, Jean-Benoît. *Réforme administrative et réforme de l'Etat en France : Thèmes et variations de l'esprit de réforme de 1815 à nos jours*. Paris : Economica, 2000.

ALERTE. *Journée ALERTE-UNIOPSS avec les Partenaires sociaux au Conseil Economique et Social le 26 mai 2005. Appel final : Dix ans après le Pacte, une nouvelle étape pour la lutte contre l'exclusion*. Disponible sur : http://www.alerte-exclusions.fr/docs/Appel_sign%E9_UNSA.pdf.

ALERTE. *Pour un pacte contre la pauvreté et l'exclusion*. mars 1995. Disponible sur : http://www.alerte-exclusions.fr/docs/PACTE_contre_exclusion_Mars_1995.pdf.

ANGUIS, Marie. Les allocataires de minima sociaux en 2002 In ONPES. *Les travaux de l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale 2003-2004*. Paris : La Documentation française, 2004, p. 51-60.

ANKI-ZUCCARELLO, Gisèle. Les politiques de l'emploi dans les départements d'outre-mer In ONPES. *Les travaux de l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale 2005-2006*. Paris : La Documentation française, 2006, p. 433-450.

ARTS, Wil, GELISSEN, John. Three Worlds of Welfare Capitalism or More? A State-of-the-art Report. *Journal of European Social Policy*, 2002, vol. 12, n° 2, p. 137-158.

ASSEMBLEE NATIONALE. Jean-Pierre DOOR. *Rapport d'information déposé en application de l'article 145 du Règlement par la Commission des affaires culturelles, familiales et sociales en conclusion des travaux de la mission d'évaluation et de contrôle des lois de financement de la Sécurité sociale sur l'organisation et le coût de gestion des branches de la Sécurité sociale*, le 16 novembre 2005, n° 2680.

ASSEMBLEE NATIONALE. *Loi de financement de la Sécurité sociale pour 2007 – (n° 3362). Amendement n° 196 présenté par MM. Morange, Door et Dubernard*. Disponible sur : <http://www.assemblee-nationale.fr/12/amendements/3362/336200195.asp>.

ATKINSON, Anthony Barnes. The Take-up of Social Security Benefits In ATKINSON, Anthony Barnes dir. *Poverty and Social Security Benefits*. London: Harvester Wheatsheaf, 1989, p. 190-207.

ATKINSON, Anthony Barnes with CHAMPION, B. Family Income Supplement and Two-parent Families, 1971-1980 In ATKINSON, Anthony Barnes ed. *Poverty and Social Security*. London: Harvester Wheatsheaf, 1989, p. 208-224.

ATTALI, Jacques. Devoir d'Etat. *L'Express*, 22 novembre 2001. Disponible sur : http://www.lexpress.fr/informations/devoir-d-etat_646308.html

AVENEL, Marie. Les personnes en difficulté interrogées au guichet et les aides au logement In ONPES. *Les travaux de l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale 2001-2002*. Paris : La Documentation française, 2002, p. 537-550.

BAQUIAST, Jean-Paul. *Propositions sur les apports d'Internet à la modernisation du fonctionnement de l'Etat : Rapport d'orientation*. Paris : La Documentation française, juin 1998. Disponible sur : <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics/984001176/index.shtml>

BARBIER, Jean-Claude, THERET, Bruno. *Le nouveau système français de protection sociale*. Paris : La Découverte, 2004.

BARTHE, Marie-Annick, GAZIER, Bernard, LEPRINCE, Frédérique, NOGUES, Henry. *Protection sociale et RMI*. Paris : Syros, 1992.

BEC, Colette. *De l'Etat social à l'Etat des droits de l'homme ?* Rennes : Presses universitaires de Rennes, 2007.

BELLAMY, Christine. De l'automatisation à la gestion des connaissances : Moderniser le gouvernement britannique grâce aux TIC. *Revue internationale des sciences administratives*, juin 2002, vol. 68, n° 2, p. 243-265.

BELL, Florence (Lady). *At the Works: A Study of Manufacturing Town (Middlesbrough)*. London: Virago Press, 1985 (first ed. 1907).

BENYEKHFLEF, Karim. L'administration publique en ligne au Canada : Précisions terminologiques et état de la réflexion. *Revue française d'administration publique*, 2004, n° 110, p. 269-271.

BERKEL, Rick van. The Decentralisation of the Social Assistance in the Netherlands. *International Journal of Sociology and Social Policy*, 2006, vol. 26, n° 1-2, p. 20-31.

BEROUD, Sophie, BRUGNOT, Thomas, LE NAOUR, Gwenola, PORTE, Emmanuel. L'action syndicale face à la pauvreté laborieuse, analyse des représentations et des dispositifs d'action sociale dans l'entreprise In ONPES. *Les travaux de l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale 2007-2008*. Paris : La Documentation française, 2008, p. 195-248.

BESHAROV, Douglas J. en collaboration avec EHRLE, Jennifer, GARDINER, Karen N. Le double dilemme de la protection sociale : Protection générale ou protection sélective, aide et risque de dépendance sociale. Paper presented at the 2nd International Research Conference on Social Security, Jerusalem, 25-28th January 1998.
Disponible sur : <http://www.issa.int/pdf/jeru98/keynotes/0-b-f.pdf>.

BEVERIDGE, William Henry. *Social Insurance and Allied Services*. London: HMSO, 1942.

BEZES, Philippe. Aux origines des politiques de réforme administrative sous la V^{ème} République : La construction du « souci de soi de l'Etat ». *Revue française d'administration publique*, avril-juin 2002, n° 102, p. 307-325.

BEZES, Philippe. L'Etat et les savoirs managériaux : Essor et développement de la gestion publique en France In LACASSE, François, VERRIER, Pierre-Eric dir. *30 ans de réforme de l'Etat : Expériences françaises et étrangères : Stratégies et bilans*. Paris : Dunos, 2005, p. 9-40.

BEZES, Philippe. Rationalisation salariale dans l'administration française : Un instrument indiscret In LASCOUMES, Pierre, LE GALES, Patrick dir. *Gouverner par les instruments*. Paris : Les Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, 2004, p. 71-122.

BEZES, Philippe. *Réinventer l'Etat : Les réformes de l'administration française (1962-2008)*. Paris : Presses Universitaires de France (PUF), 2009.

BLUNDELL, Richard, FRY, Vanessa, WALKER, Ian. Modelling the Take-up of Means Tested Benefit: The Case of Housing Benefits in the United Kingdom. *The Economic Journal*, 1988, vol. 98, n° 390, Supplement Conference Paper, p. 58-74.

BLUNDELL, Richard, WALKER, Ian. Working Families' Tax Credit: A Review of the Evidence, Issues and Perspectives for Further Research. *Inland Revenue Research Report 1*. London: Inland Revenue, September 2001.
Disponible sur : <http://www.hmrc.gov.uk/research/wftc6rb.pdf>.

BOCHEL, Hugh, BOCHEL, Catherine, PAGE, Robert, SYKES, Rob. *Social Policy: Issues and Developments*. Harlow: Pearson Education Limited, 2005.

BOISGUERIN, Bénédicte, CASES, Chantal, GISSOT, Claude. La couverture maladie universelle : Synthèse des résultats disponibles In ONPES. *Les travaux de l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale 2001-2002*. Paris : La Documentation française, 2002, p. 503-520.

BONAITI, Camille, FLEURET, Aurore, POMMIER, Patrick, ZAMORA, Philippe. Pourquoi les moins qualifiés se forment-ils moins ? In ONPES. *Les travaux de l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale 2005-2006*. Paris : La Documentation française, 2006, p. 361-385.

BONGRAND, Philippe, LABORIER, Pascale. L'entretien dans l'analyse des politiques publiques : Un impensé méthodologique ? *Revue française de science politique*, février 2005, vol. 55, n° 1, p. 73-111.

- BOOTH, Charles. *Life and Labour of the People in London. Final Volume, Notes on Social Influences and Conclusion*. London: Macmillan, 1903.
- BORGETTO, Michel, CHAUVIERE, Michel, FROTIEE, Brigitte, RENARD, Didier (en collaboration avec POULAIN, Michèle). Les débats sur l'accès aux droits sociaux : Entre lutte contre les exclusions et modernisation administrative. *Rapport à la CNAF*. Paris : CERSA, décembre 2003.
- BORGETTO, Michel. L'accès aux droits sociaux : Quelle effectivité ? In DU CHEYRON, Patrick, GELOT, Didier dir. *Droit et pauvreté : Contributions issues du séminaire ONPES – DRESS-MiRe 2007*, p. 105-126.
Disponible sur : <http://www.travail-solidarite.gouv.fr/web/observatoire-national-pauvrete-exclusion-sociale/presentation-productions/ouvrages.html>.
- BOUMEDIENE, Malik. *La place de la loi et du contrat dans la garantie du droit à la protection sociale de 1945 à nos jours*. Paris : Publibook, 2003.
- BOUSSAGUET, Laurie. *La pédophilie, problème public : France, Belgique, Angleterre*. Paris : Dalloz, 2008.
- BRADSHAW, Jonathan, RICHARDSON, Dominic. *Spatial Variations in the Take-up of Means-Tested Benefits*. London: Department for Communities and Local Government, May 2007.
Disponible sur : <http://www.communities.gov.uk/publications/communities/spatialvariations>.
- BREWER, Mike, CLARK, Tom, WAKEFIELD, Matthew. Social Security Under New Labour: What Did the Third Way Mean for Welfare Reform? First Draft: 22nd May 2002. This Draft: 5th June 2002. Conference Paper Presented at the Conference: 'Social Security Policy Under New Labour: An Analysis'. London: The Institute for Fiscal Studies, 22 May 2002. Disponible sur : <http://www.ifs.org.uk/conferences/socsec/clark.pdf>.
- BREWER, Mike, DUNCAN, Alan, SHEPARD, Andrew, SUAREZ, Maria José. *Did Working Families' Tax Credit Work? : The Final Evaluation of the Impact of In-work Support on Parents' Labour Supply and Take-up Behaviour in the UK*. London: HM Revenue & Customs, 2005.
Disponible sur : <http://www.hmrc.gov.uk/research/ifs-laboursupply.pdf>.
- BREWER, Mike, SUAREZ, Maria Jose, WALKER, Ian. *Modelling Take-up of Family Credit and Working Families' Tax Credit*. London: Analysis and Research, Inland Revenue, December 2003.
- BREWER, Mike. Welfare Reform in the UK: 1997-2007. The Institute for Fiscal Studies Working Paper WP20/07, 17 May 2007.
Disponible sur : <http://www.ifs.org.uk/wps/wp2007.pdf>.
- BRUDNEY, Jeffrey L., ENGLAND, Robert E. Toward a Definition of the Coproduction Concept. *Public Administration Review*, 1983, vol. 43, n° 1, p. 59-65.
- BURGER@OVERHEID. *E-Citizen Charter (version 2.1)*. The Hague: Burger@overheid, November 2005. Disponible sur : <http://www.epractice.eu/cases/ecc>.
- BUTCHER, Tony. *Delivering Welfare*. 2nd ed. Buckingham: Open University Press, 2002.

BYRNE, Liam. Information Age Government: Delivering the Blair Revolution. *Fabian Pamphlet* 582. London: Fabian Society, November 1997.

CABINET OFFICE. CENTRAL IT UNIT. *E-Government: A Strategic Framework for Public Services in the Information Age*. London: Central IT Unit, April 2000. Disponible sur : [http://archive.cabinetoffice.gov.uk/e-envoy/ukonline-estategy/\\$file/default.htm](http://archive.cabinetoffice.gov.uk/e-envoy/ukonline-estategy/$file/default.htm).

CABINET OFFICE. E-GOVERNMENT UNIT. *E-Government Interoperability Framework. Version 6.1*. 18 March 2005. Disponible sur : http://www.govtalk.gov.uk/schemasstandards/egif_document.asp?docnum=949.

CABINET OFFICE. PERFORMANCE AND INNOVATION UNIT REPORT. *E.gov: Electronic Government Services for the 21st Century*. September 2000. Disponible sur : http://www.cabinetoffice.gov.uk/strategy/work_areas/electronic_service_delivery.aspx.

CABINET OFFICE. *The Nine Principles of Public Service Delivery. Service First: The New Charter Programme*. Disponible sur : <http://archive.cabinetoffice.gov.uk/servicefirst/index.htm>.

CABINET OFFICE. *Transformational Government: Enabled by Technology*. Presented to Parliament by the Chancellor of the Duchy of Lancaster, by Command of Her Majesty. Cm 6683. London: The Stationery Office, November 2005. Disponible sur : http://www.cabinetoffice.gov.uk/cio/transformational_government/strategy.aspx.

CAIZZI, Andrea, QUIROGA, Armelle, RIONDEL, Jean-François. Une enquête sur les usagers des CAF dits « à faible niveau d'autonomie administrative ». *Recherches et prévisions*, décembre 1997 - mars 1998, n° 50/51, p. 129-142.

CANDIARD, Bernard, VALLET, Gaëlle. *L'amélioration de l'accueil des usagers dans l'administration*. Paris : La Documentation française, décembre 2003. Disponible sur : <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics/034000705/index.shtml>.

CANNAC, Yves. *Rapport au Premier ministre. La qualité des services publics*. Paris : La Documentation française, 2004. Disponible sur : <http://lesrapports.ladocumentationfrancaise.fr/BRP/044000357/0000.pdf>.

CARCENAC, Thierry. *Pour une administration électronique citoyenne : Méthodes et moyens. Rapport au Premier ministre*. Paris : La Documentation française, 2001. Disponible sur : www.admet.com/literacy/carcenac.html

CARMEL, Emma, PAPADOPOULOS, Theodoros. The New Governance of Social Security in Britain In CARMEL, Emma, PAPADOPOULOS, Theodoros ed. *Understanding Social Security: Issues for Social Policy and Practice*. Bristol: Policy Press, 2003, p. 31-52.

CARTER, Neil, KLEIN, Rudolf, DAY, Patricia. *How Organisations Measure Success: The Use of Performance Indicators in Government*. London: Routledge, 1993.

CASTEL, Robert. *Les métamorphoses de la question sociale*. Paris : Gallimard, 1995.

CAYEUX, Caroline. L'expérience beauvaisienne du Plan d'Harmonie Sociale au service du renforcement de l'efficacité de l'action sociale locale. *Rapport au Premier ministre*. Paris : La Documentation française, mai 2009. Disponible sur : <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics/094000201/index.shtml>.

CEBS. BOUGET, Denis, CADIO, Jacqueline, GUERY, Hervé, NOGUES, Henry. *Les politiques de lutte contre la grande pauvreté. Rapport de synthèse*. Rapport annexé au document : CES. *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, 1995.

CECILIA, Marie-Claire. Eglises, Etat et « pilarisation ». *Le Monde Diplomatique*, mars 2005.

CENTRE DE COLLABORATION NATIONALE SUR LES POLITIQUES PUBLIQUES ET LA SANTE. *Un glossaire annoté des concepts en matière de gouvernance intégrée*. Québec : Gouvernement du Québec, 2008. Disponible sur : <http://www.ccnpps.ca/docs/GouvIntGlossaireFR.pdf>.

CES. Avis adopté par le Conseil économique et social au cours de sa séance du mercredi 18 juin 2003. Disponible sur : <http://www.conseil-economique-et-social.fr/rapport/doclon/03101519.PDF>.

CES. Grande pauvreté et précarité économique et sociale. *Rapport présenté au nom du Conseil économique et social par M. Joseph Wresinski, 28 février 1987, Séance du 10 et 11 octobre 1987*. Paris : Direction des journaux officiels, 1987.

CES. La grande pauvreté : Evaluation 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, 1995.

CHADWICK, Andrew, MAY, Christopher. Interaction between States and Citizens in the Age of the Internet: "e-Government" in the United States, Britain, and the European Union. *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, April 2003, vol. 16, n° 2, p. 271-300. Disponible sur : http://www.rhul.ac.uk/poliNTICs-and-ir/about-us/chadwick/pdf/Chadwick_May_E-government_governance_2003.pdf

CHASTAND, Antoine. Le ciblage des familles bénéficiaires du RMI : Retour sur une erreur de mesure. *Recherches et prévisions*, décembre 1990 - mars 1991, n° 22/23, p. 41-48.

CHATILLON, Georges. L'administration électronique : Enjeux pratiques, défis juridiques. *Les Mardis de l'ADIJ*, 10 octobre 2003. Disponible sur : <http://www.georges-chatillon.eu/spip.php?article49>.

CHAUVIÈRE, Michel. *Trop de gestion tue le social : Essai sur une discrète chalandisation*. Paris : La Découverte, 2007.

CHEVALLIER, Jacques. *L'Etat de droit*. 3^e éd. Paris : Montchrestien, 1999.

CHEVALLIER, Jacques. Préface In CLUZEL-METAYER, Lucie. *Le service public et l'exigence de qualité*. Paris : Dalloz, 2006. p. XIII-XVII.

CHIRAC, Jacques. *Décret n° 2003-141 du 21 février 2003 portant création de services interministériels pour la réforme de l'Etat. Version consolidée au 01 janvier 2006*. Disponible sur : <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000418505&dateTexte=>.

CHRISTENSEN, Tom, LAEGREID, Per. *Transcending New Public Management: The Transformation of Public Sector Reforms*. Aldershot: Ashgate Publishing Limited, 2007.

CITIZENS ADVICE in collaboration with ONE PARENT FAMILIES. *Tax Credit Take-up Resource Pack: Helping Clients to Access Tax Credits and Manage their Claims*. London: Citizens Advice, 2006. Disponible sur: http://www.citizensadvice.org.uk/index/publications/tax_credit_take_up_resource_pack.htm.

CLARKE, John, GEWIRTZ, Sharon, McLAUGHLIN, Eugene. *Reinventing the Welfare State In New Managerialism New Welfare?* CLARKE, John, GEWIRTZ, Sharon, McLAUGHLIN, Eugene ed. London: The Open University, 2000, p. 1-26.

CLARKE, John, NEWMAN, Janet. *The Managerial State: Power, Politics and Ideology in the Remaking of Social Welfare*. London: Sage, 1997.

CLARK, Tom, DILNOT, Andrew. *Long-Term Trends in British Taxation and Spending*. The Institute for Fiscal Studies Briefing Notes, 2002, n° 25. Disponible sur : <http://www.ifs.org.uk/bns/bn25.pdf>

CLUZEL-METAYER, Lucie. *Le service public et l'exigence de qualité*. Paris : Dalloz, 2006.

CNAF. *Accès aux droits. Non-recours aux prestations. Complexité. Recherches et prévisions mars 1996, n° 43 (numéro spécial)*.

CNAF. *Convention d'objectifs et de gestion Etat/CNAF*. Paris : CNAF, mai 1997.

CNAF. *Convention d'objectifs et de gestion 2005/2008*. Paris : CNAF, 2005.

CNAF. DIRECTION DES PRESTATIONS FAMILIALES. *Lettre-circulaire LC-2004-024*. Paris : CNAF, 2004.

CNAF. GROUPE DE TRAVAIL PROJET PRIORITAIRE 5. *Simplifier l'accès et la gestion des droits et faciliter le développement de l'administration électronique. Dossier d'étude, juillet 2008, n° 106*.

CNAF. *Inventorier et expérimenter les champs de l'accès aux droits et de la recherche d'allocataires potentiels : Chantier n° 7*. Paris : CNAF, mars 2007. Document non-publié.

CNAF. *L'accès aux droits. Informations sociales, décembre 2004, n° 120 (numéro spécial)*.

CNAF. *La convention d'objectifs et de gestion Etat/CNAF 2001-2004*. Paris : CNAF, juillet 2004. Disponible sur : http://www.assemblee-nationale.fr/12/budget/mecss/COG_CNAF_version_finale.pdf.

CNAF. Le droit à ... De l'émergence à l'effectivité. *Informations sociales*, 2000, n° 81 (numéro spécial).

CNAF. MINISTERE DU TRAVAIL, DES RELATIONS SOCIALES ET DE LA SOLIDARITÉ. MINISTERE DU BUDGET, DES COMPTES PUBLICS ET DE LA FONCTION PUBLIQUE. *Convention d'objectifs et de gestion entre l'Etat et la CNAF 2009-2012*. Paris : CNAF, 2009. Disponible sur : <http://www.cnaf.fr>.

CNAF. Présentation des premières propositions opérationnelles du projet prioritaire n° 5. *Note pour le Conseil de réseau du 28 mars 2007. Version diffusée au Conseil de réseau*, le 09/03/2007. Document interne.

CNAF. Projet prioritaire n° 5 (« PP5 ») simplifier l'accès et la gestion des droits et faciliter le développement de l'administration électronique. *Simplifier les processus et les dématérialiser : De nouveaux axes de progrès pour la branche famille*. EN3S – Cycle Tic – le 16 juin 2009. Présentation *Powerpoint*. Document interne.

CNAF. Simplifier et dématérialiser les procédures... de nouveaux axes de progrès pour la branche famille. *Note de doctrine. Projet prioritaire n° 5. Simplifier l'accès et la gestion des droits et faciliter le développement de l'administration électronique*. Le 30/01/2007, V4. Document interne.

CNLE. GROUPE DE TRAVAIL SUR L'ACCES AUX DROITS. LAGOUANELLE, Gilbert, NOGRIX, Philippe (Rapporteurs). *Rapport sur Groupe de travail sur l'accès aux droits*. Paris : CNLE, décembre 2001.

CNLE. *Rapport du Groupe de travail Droits fondamentaux : Accès, exercice, recours*. Préparation de la Conférence nationale de lutte contre l'exclusion. Paris : CNLE, Juin 2004. Disponible sur : http://www.cnle.gouv.fr/IMG/pdf/rapport_groupe_2_Droits_fondamentaux_.pdf.

COBB, Roger W., ELDER, Charles D. *Participation in American Politics: The Dynamics of Agenda Building*. Boston: Allynand Bacon, 1972.

COBB, Roger W., ROCHEFORT, David A. *The Politics of Problems Definition: Shaping the Policy Agenda*. Lawrence, Kansas: University Press of Texas, 1994.

COLAS, Dominique. *L'Etat de droit*. Paris : PUF, 1987.

COMITE INTERMINISTERIEL DES VILLES DU 14 DECEMBRE 1999. *Dossier de presse : Pour des villes renouvelées et solidaires*. Disponible sur : http://i.ville.gouv.fr/divbib/doc/dossier_presse_Civ141299.pdf.

COMITE INTERMINISTERIEL POUR LA REFORME DE L'ETAT. *Relevé de décisions*. 15 novembre 2001. Disponible sur : http://lesforums.service-public.fr/cgi-bin/forum/board.fcgi/topic_show?id=285&pid=1738.

COMMISSARIAT GENERAL DU PLAN. NASSE, Philippe. Exclus et exclusions : Connaître les populations, comprendre les processus. *Rapport du groupe technique présidé par Philippe Nasse. La France, l'Europe. X^e Plan 1989-1992*. France : La Documentation française, 1992.

COMMISSION EUROPÉENNE. CONSEIL EUROPEEN. PARLEMENT EUROPEEN. *Charte des droits fondamentaux de l'Union Européenne (2000/C 364/01)*. Journal officiel des Communautés européennes C 364/1. Le 18.12.2000, article 34.
Disponible sur : www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_fr.pdf.

COMMISSION EUROPEENNE. DIRECTION GENERALE DE L'EMPLOI ET DES AFFAIRES SOCIALES. *Rapport conjoint sur l'inclusion sociale*. Luxembourg : Office des publications officielles des Communautés européennes, 2002.
Disponible sur : http://ec.europa.eu/employment_social/spsi/joint_reports_fr.htm.

CONSEIL DE L'UNION EUROPEENNE. *Objet : Lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale = Définition des objectifs appropriés, Annexe : Objectifs de lutes contre la pauvreté et l'exclusion sociale, Note introductive, Document n° 14110/00 soc 470*. Bruxelles : 30 novembre 2000.

CONSEIL DE L'UNION EUROPEENNE. *Objet : Rapport conjoint 2007 sur la protection sociale et l'inclusion sociale. Document n° 6694/07 soc 72*. Bruxelles : 23 février 2007.
Disponible sur : http://ec.europa.eu/employment_social/spsi/joint_reports_fr.htm.

CONSEIL D'ETAT. CHATILLON, Georges, DU MARAIS, Bernard. *L'administration électronique au service des citoyens. Actes du colloque organisé à Paris les 21 et 22 janvier 2002*. Bruxelles : Bruylant, 2003.

CORDEN, Anne, BRADSHAW, Jonathan. Why People Don't Get Family Income Supplement. *New Society*, 1982, vol. 61, n° 1027, p. 139-140.

CORDEN, Anne. *Changing Perspectives on Benefit Take-Up*. London: HMSO, SPRU Papers, 1995.

CORDEN, Anne. Improving FIS Take-up in North East Cumbria. *Poverty*, 1984, vol. 57, n° 31.

CORDEN, Anne. New Light on Claiming Family Income Supplement: Implications for Take-up. *Poverty*, 1982, vol. 53, p. 27-29.

COSIFORM. *Synthèse du rapport d'activité 1994-1995. Rapport de synthèse*. COSIFORM : 1995. Disponible sur : <http://www.adminet.com/min/pm/cosiform/synthese.html>.

COWLES, Maria Green, CAPORASO, James, RISSE Thomas. *Transforming Europe: Europeanization and Domestic Change*. Ithaca: Cornell University Press, 2001.

CRAIG, Peter. Costs and Benefits: A Review of Research on Take-up of Income-related Benefits. *Journal of Social Policy*, 1991, vol. 20, n° 4, p. 537-565

CREDOC. GILLES, Marie-Odile, LEGROS, Michel. *Politiques sociales, l'épreuve de la pauvreté. Enquête approfondie auprès de 754 personnes en situation de pauvreté réalisée par les CREDOC pour le CES dans le cadre d'un programme d'évaluation des politiques de lutte contre la grande pauvreté*. Paris : CREDOC, janvier 1995.

CURRIE, Janet. The Take-up of Social Benefits. Institute for the Study of Labour (IZA) Discussion Paper, April 2004, n° 1103. Bonn: IZA, 2004.
Disponible sur : <http://ftp.iza.org/dp1103.pdf>

DALY, Mary (with the assistance of the Editorial Group for the Report on Access to Social Rights (CS-ASR)). *Access to Social Rights in Europe*. Report adopted by the European Committee for Social Cohesion (CDCS) at its 8th meeting (Strasbourg, 28-29 May 2002). Strasbourg: Council of Europe, October 2002.
Disponible sur : http://www.coe.int/t/dg3/socialpolicies/publications_en.asp#socrights.

DANIEL, Christine, TUCHSZIRER, Carole. *L'Etat face aux chômeurs : L'indemnisation du chômage de 1884 à nos jours*. Paris : Flammarion, 1999.

DEACON, Alan, BRADSHAW, Jonathan. *Reserved for the Poor: The Means Test in British Social Policy*. Oxford: Basil Blackwell and Martin Robertson, 1983.

DEAN, Hartley. *Welfare Rights and Social Policy*. Harlow: Pearson Education Limited, 2002.

DE GAULEJAC, Vincent, TABOADA-LEONETTI, Isabelle. *La lutte des places : Insertion et désinsertion*. Paris : Desclée de Brouwer, 1994.

DE GAULLE-ANTHONIOZ, Geneviève. Introduction. *Revue Quart Monde* 1998, n° 7, p. 5

DEKKER, Paul, EDERVEEN, Sjef, JEHOEL-GIJSBERS, Gerda, MOOIJ, Ruud de, SOEDE, Arjan, WILDEBOER SCHUT, Jean-Marie. *Social Europe: European Outlook 1. Annex to 'State of the European Union 2004'*. The Hague: Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis (CPB) and SCP, 2003.

DE LA COSTE, Pierre. *L'Hyper-République : Bâtir l'administration en réseau autour du citoyen*. Paris : ministère de la Fonction publique, de la Réforme de l'Etat et de l'Aménagement du territoire, 2003. Disponible sur : <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics/034000010/index.shtml>.

DELAUNAY, Bénédicte. Accueil, information, formalités et procédures : Le point sur les réformes. *Informations sociales*, décembre 2004, n° 120, p. 92-102.

DELEGATION INTERMINISTERIELLE A LA REFORME DE L'ETAT (DIRE). *Les maisons des services publics : Compte rendu d'enquête*. 1999. Disponible sur : <http://www.fonction-publique.gouv.fr/IMG/maisonservicepublic.pdf>.

DELPEUCH, Thierry. L'analyse des transferts internationaux de politiques publiques : Un état de l'art. *Questions de recherche*, décembre 2008, n° 27. Centre d'études et de recherches internationales de Sciences Po, p. 41.
Disponible sur : www.ceri-sciencespo.com/publica/question/qdr27.pdf.

DERKSEN, Wim, KORSTEN, Arno F. A. Local Government: A Survey In KICKERT, Walter J. M., VUGHT, Frans A. van ed. *Public Policy & Administration Sciences in the Netherlands*. London: Prentice Hall, 1995, p. 63-85.

DER VEEN, Romke van, TROMMEL, Willem. Managed Liberalization of the Dutch Welfare State: A Review and Analysis of the Reforms of the Dutch Social Security System, 1985-1998. *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, July 1999, vol. 12, n° 3, p. 289-310.

DE VILLEPIN, Dominique. *Décret n° 2005-1792 du 30 décembre 2005 portant création d'une direction générale de la modernisation de l'Etat au ministère de l'économie, des finances et de l'industrie. Version consolidée au 01 janvier 2006*. Disponible sur : <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=LEGITEXT000006053109&dateTexte=20090528>.

DE VILLEPIN, Dominique. *Décret n°2007-284 du 2 mars 2007 fixant les modalités d'élaboration, d'approbation, de modification et de publication du référentiel général d'interopérabilité. Version consolidée au 03 mars 2007*. Disponible sur : <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000271296&dateTexte=>.

DIMAGGIO, Paul J., POWELL, Walter W. Introduction In POWELL, Walter W., DIMMAGIO, Paul J. ed. *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago: The University of Chicago Press, 1991, p. 1-38.

DIRECTGOV. *Directgov's Strategy. 090209 Directgov Strategic Report for PQ_08_241579*. Disponible sur : <http://www.egov.vic.gov.au/index.php?env=-inlink/detail:m1730-1-1-8-s-0:l-14197-1-1-->

DIRVEN, Henk-Jan, FOUARGE, Didier, MUFFELS, Ruud. Netherlands In DIXON, John, MACAROV, David ed. *Poverty: A Persistent Global Reality*. London: Routledge, 1998, p. 136-203.

DONNISON, David. *The Politics of Poverty*. Oxford: Martin Robertson, 1982.

DONZELOT, Jacques. *L'invention du social : Essai sur le déclin des passions politiques*. Paris : Seuil, 1994.

DORNAN, Paul. *Guaranteeing a Minimum Income in Old Age? Means Testing in the Twenty-First Century*. York: The University of York, Department of Social Policy and Social Work, September 2003.

DOURLENS, Christine. L'accueil des demandeurs d'asile dans les structures d'urgence In ONPES. *Les travaux de l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale 2005-2006*. Paris : La Documentation française, 2006, p. 687-715.

DOWNS, Anthony. *An Economic Theory of Democracy*. New York: Harper and Brothers, 1957.

DREWRY, Gavin. Citizens as Customers – Charters and the Contractualisation of Quality in Public Services. EGPA Conference. Bern, Switzerland. 31 August - 2 September 2005. Disponible sur : http://www.public-admin.co.uk/brochures/cutomers_charters_paper.pdf.

DRIANT, Jean-Claude, RIEG, Christelle. Les conditions de logement des ménages pauvres, une approche statistique In ONPES. *Les travaux de l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale 2003-2004*. Paris : La Documentation française, 2004, p. 291-327.

DUCLOS, Jean-Yves. Modelling the Take-up of State Support. *Journal of Public Economics*, November 1995, vol. 58, n° 3, p. 391-415.

DUCLOS, Jean-Yves. *Progressivity, Equity and the Take-up of State Benefits, with Application to the 1985 British Tax and Benefit System*. London: London School of Economics and Political Science, 1992.

DUFOURCQ, Nicolas. L'Etat-providence sélectif. *Notes de la Fondation Saint-Simon*, avril 1994.

DU GAY, Paul. Entrepreneurial Governance and Public Management: The Anti-Bureaucrats In CLARKE, John, GEWIRTZ, Sharon, McLAUGHLIN, Eugene ed. *New Managerialism, New Welfare?* London: The Open University in association with Sage Publications, 2000, p. 62-81.

EFFICIENCY UNIT. *Improving Management in Government: The Next Steps*. London: The Stationery Office, 1988.

ELBAUM, Mireille. *Economie politique de la protection sociale*. Paris : PUF, 2008.

ENTMAN, Robert M. Framing: Toward Clarification of a Fractured Paradigm. *Journal of Communication*. 1993, vol. 43, n° 3, p. 51-58.

ERHEL, Christine, MANDIN, Lou, PALIER, Bruno. The Leverage Effect: The Open Method of Co-ordination in France In ZEITLIN, Jonathan, POCHET, Philippe ed. with MAGNUSSON, Lars. *The Open Method of Co-ordination in Action: The European Employment and Social Inclusion Strategies*. Brussels: P.I.E.- Peter Lang S.A., 2005, p. 217-247.

ESPINASSE, Marie-Thérèse. Pauvreté et précarité des étrangers In ONPES. *Les travaux de l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale 2001-2002*. Paris : La Documentation française, 2002, p. 325-348.

ESPING-ANDERSEN, Gøsta. *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge: Polity Press, 1990.

ESPING-ANDERSEN, Gøsta. *Welfare States in Transition: National Adaptations in Global Economies*. London: Sage, 1996.

EUROPEAN COMMISSION. EMPLOYMENT AND SOCIAL AFFAIRS. *Joint Report on Social Protection and Social Inclusion*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, March 2005.

Disponible sur : http://ec.europa.eu/employment_social/spsi/joint_reports_fr.htm

EVANS, Peter B., RUESCHEMEYER, Dietrich, SKOCPOL, Theda. *Bringing the State Back In*. Cambridge: Cambridge University Press, 1985.

EXNOTA. *Exit from and Non-Take Up of Public Services. A Comparative Analysis: France, Greece, Spain, Germany, Netherlands, Hungary [Data and Measurement in Netherlands]*. Dutch Team. Contract n°: HPSE-CT-2002-5002. Disponible sur : <http://www.exnota.org>.

EXNOTA. *Exit from and Non-Take Up of Public Services. A Comparative Analysis: France, Greece, Spain, Germany, Netherlands, Hungary [Dutch Literature]*. Dutch Team. Contract n°: HPSE-CT-2002-5002. Disponible sur : <http://www.exnota.org>.

EXNOTA. *Exit from and Non-Take Up of Public Services. A Comparative Analysis: France, Greece, Spain, Germany, Netherlands, Hungary [Emergence of 'non-take-up' theme in Netherlands]*. Dutch Team. Contract n°: HPSE-CT-2002-5002. Disponible sur : <http://www.exnota.org>.

EXNOTA. *Exit From and Non-take-up of Public Services: A Comparative Analysis: France, Greece, Spain, Germany, Netherlands, Hungary*. Final Report. Contract n°: HPSE-CT-2002-50025, March 2006. Disponible sur : <http://www.exnota.org> /

EXNOTA. *The Emergence of Non-Take-Up in France*. October 2003. Document non-publié.

FABIAN SOCIETY. LYNES, Tony. *Welfare Rights. Fabian Tract 395*. London: Fabian Society, 1969.

FAGNANI, Jeanne. Les mères de familles face à l'allocation parentale d'éducation. *Recherches et prévisions*, juin 1995, n° 40, p. 85-92.

FAUCHER-KING, Florence, LE GALES, Patrick. *Tony Blair 1997-2007 : Le bilan des réformes*. Paris : Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, 2007.

FERRERA, Maurizio. The Southern Model of Welfare in Social Europe. *Journal of European Social Policy*, 1996, vol. 6, n° 1, p. 17-37.

FITZPATRICK, Tony. *Freedom and Security: An Introduction to the Basic Income Debate*. London: Macmillan Press ltd., 1999.

FORSSELL, Anders, NOREN, Lars. (The Difficult Art of) Outsourcing Welfare Services: Experiences from Sweden and New Zealand In CHRISTENSEN, Tom, LAEGREID, Per ed. *Transcending New Public Management: The Transformation of Public Sector Reforms*. Aldershot: Ashgate Publishing Limited, 2007, p. 203-220.

FOUNTAIN, Jane E. *Building the Virtual State: Information Technology and Institutional Change*. Washington D.C.: The Brookings Institution, 2001.

FRANCE. *Code de la Sécurité sociale*, article L227-1. Disponible sur : http://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do;jsessionid=111E86F94BA70C7F9CDF4E1964E4C34B.tpdjo13v_2?idSectionTA=LEGISCTA000006156066&cidTexte=LEGITEXT000006073189&dateTexte=20090316.

FRANCE. *Décret n° 98-1083 du 2 décembre 1998 relatif aux simplifications administratives*. Journal officiel, 03/12/1998, n° 280, p. 18214.
Disponible sur : <http://admi.net/jo/19981203/PRMX9803301D.html>.

FRANCE. *Décret n° 2001-452 du 25 mai 2001 relatif aux simplifications des démarches et formulaires administratifs*. Journal officiel, 29/05/2001, n° 123, p. 08534. Disponible sur : <http://www.droit.org/jo/20010529/PRMX0104862D.html>.

FRANCE. *Décret n° 2003-141 du 21 février 2003 portant création de services interministériels pour la réforme de l'Etat. Version consolidée au 01 janvier 2006*. Disponible sur : <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000418505&dateTexte=>.

FRANCE. *Décret n° 2003-1099 du 20 novembre 2003 portant création d'un conseil d'orientation de la simplification administrative. Version consolidée au 01 janvier 2006*. Disponible sur : <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000244471&dateTexte=>.

FRANCE. *Décret n° 2005-1792 du 30 décembre 2005 portant création d'une direction générale de la modernisation de l'Etat au ministère de l'économie, des finances et de l'industrie. Version consolidée du 01 janvier 2006*. Disponible sur : <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000636267&dateTexte=>.

FRANCE. *La réforme de l'Etat et l'administration*. Paris : La Documentation française, 2008. Disponible sur : <http://www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/institutions/approfondissements/reforme-etat-administration.html>.

FRANCE. *Loi n° 88-1088 du 1^{er} décembre 1988 relative au revenu minimum d'insertion*. Journal officiel, 03/12/1988, p. 15119. Disponible sur : http://legifrance.gouv.fr/jopdf/common/jo_pdf.jsp?numJO=0&dateJO=19881203.

FRANCE. *Loi n° 98-657 du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions*. Disponible sur : <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=LEGITEXT000005626296&dateTexte=20090716>.

FRANCE. *Loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations*. Journal officiel, 13/04/2000, n° 88, article 27. Disponible sur : <http://www.droit.org/jo/20000413/FPPX9800029L.html>.

FRANCE. *Loi n° 2003-710 du 1^{er} août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine. Version consolidée au 29 décembre 2008*. Disponible sur : <http://legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000428979#LEGIARTI000020019961>.

FRANCE. *Loi n° 2006-1640 du 21 décembre 2006 de financement de la Sécurité sociale pour 2007*. Journal officiel, 22/12/2006, n° 296, p. 19315. Disponible sur : http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do;jsessionid=88A24073A4BDF350D8411CD6DDCB B060.tpdjo09v_2?cidTexte=JORFTEXT000000817095&categorieLien=id.

FRANCE. *Loi n° 2007-290 du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale. Version consolidée au 14 mai 2009.* Disponible sur : <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000271094&dateTexte=>.

FRANCE. MINISTERE DE LA FONCTION PUBLIQUE ET DE LA REFORME DE L'ETAT. COMITÉ D'ORIENTATION POUR LA SIMPLIFICATION DU LANGAGE ADMINISTRATIF. DICTIONNAIRES LE ROBERT. *Lexique administratif*. 3^e éd. Paris : Dictionnaires Le Robert, 2004. Disponible sur : <http://www.thematiques.modernisation.gouv.fr/UserFiles/File/LEXIQUE.pdf>.

FRANCE. MINISTERE DE LA FONCTION PUBLIQUE ET DE LA REFORME DE L'ETAT. COMITÉ D'ORIENTATION POUR LA SIMPLIFICATION DU LANGAGE ADMINISTRATIF. *Guide pratique de la rédaction administrative*. Paris : ministère de la Fonction publique et de la Réforme de l'Etat, 2002. Disponible sur : http://www.thematiques.modernisation.gouv.fr/axes/309_16.html.

FRANCE. MINISTERE DE LA FONCTION PUBLIQUE ET DE LA REFORME DE L'ETAT. DUSA. *Charte Marianne. Complément au guide méthodologique. Accueil des personnes présentant des difficultés spécifiques*. Paris : DUSA, 2005.

FRANCE. MINISTERE DE LA FONCTION PUBLIQUE ET DE LA REFORME DE L'ETAT. SECRETARIAT D'ETAT A LA REFORME DE L'ETAT. *Lancement national de la « Charte Marianne » : Pour un accueil dans les services de l'Etat*. Paris : janvier 2005. Disponible sur : http://www.thematiques.modernisation.gouv.fr/bib_res/244.pdf.

FRANCE. MINISTERE DE LA FONCTION PUBLIQUE, DE LA REFORME DE L'ETAT ET DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE. SECRETARIAT A LA REFORME DE L'ETAT. *Plan d'Action de l'Administration Electronique (P2AE) 2004-2007*. 9 février 2004. Disponible sur : http://dess-droit-internet.univ-paris1.fr/bibliotheque/article.php3?id_article=129.

FRANCE. MINISTERE DE L'EMPLOI ET DE LA SOLIDARITE. DIRECTION DE LA RECHERCHE, DES ETUDES, DE L'EVALUATION ET DES STATISTIQUES. MISSION INTERMINISTERIELLE RECHERCHE-EXPERIMENTATION. DANIEL, Christine, PALIER, Bruno. *La protection sociale en Europe : Le temps des réformes*. Paris : La Documentation française, 2001.

FRANCE. MINISTERE DE L'EMPLOI, DU TRAVAIL ET DE LA SOLIDARITE. *Plan de cohésion sociale*. Paris : ministère de l'Emploi, du Travail et de la Solidarité, 2004. Disponible sur : http://www.cohesionsociale.gouv.fr/pdf/plan_cohesion_sociale_20_programmes.pdf.

FRANCE. MINISTERE DE L'INTERIEUR ET DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE. INSPECTION GENERALE DE L'ADMINISTRATION. *Rapport sur les « Relais Services Publics » en milieu rural*, février 2006, n° 06-021-01. Disponible sur : <http://lesrapports.ladocumentationfrancaise.fr/BRP/064000312/0000.pdf>.

FRANCE. MINISTERE DES AFFAIRES SOCIALES, DU TRAVAIL ET DE LA SOLIDARITE. *Plan national de renforcement de la lutte contre la précarité et l'exclusion*. Paris : ministère des Affaires sociales, du Travail et de la Solidarité, 2003. Disponible sur : <http://www.social.gouv.fr>.

FRANCE. MINISTERE DU BUDGET, DES COMPTES PUBLICS ET DE LA FONCTION PUBLIQUE. *Chantier - Révision Générale des Politiques Publiques. L'amélioration de l'accueil dans les services publics*. Le 22/05/2008. Disponible sur : [http://www.rgpp.modernisation.gouv.fr/index.php?id=51&type=123&tx_ttnews\[tt_news\]=244&tx_ttnews\[backPid\]=11&cHash=bf49e5db5d](http://www.rgpp.modernisation.gouv.fr/index.php?id=51&type=123&tx_ttnews[tt_news]=244&tx_ttnews[backPid]=11&cHash=bf49e5db5d).

FRANCE. MINISTERE DU BUDGET, DES COMPTES PUBLICS ET DE LA FONCTION PUBLIQUE. *Communiqué de presse du 12 octobre 2000*. Disponible sur : <http://www.fonction-publique.gouv.fr/article31.html>.

FRANCE. MINISTERE DU BUDGET, DES COMPTES PUBLICS ET DE LA FONCTION PUBLIQUE. DGME. *Label Marianne. Un accueil plus performant grâce à un référentiel Marianne plus exigeant*. Interview de Juan José Perez, chargé de mission Marianne à la DGME. Disponible sur : http://www.thematiques.modernisation.gouv.fr/chantiers/634_59.html.

FRANCE. MINISTERE DU BUDGET, DES COMPTES PUBLICS ET DE LA FONCTION PUBLIQUE. DIRECTION GENERALE DE LA MODERNISATION DE L'ETAT. *L'amélioration de la qualité du service rendu*. Disponible sur : http://www.thematiques.modernisation.gouv.fr/axes/52_14.html#.

FRANCE. MINISTERE DU BUDGET, DES COMPTES PUBLICS ET DE LA FONCTION PUBLIQUE. *La méthode - Révision Générale des Politiques Publiques. La mise en œuvre des réformes RGPP*. Disponible sur : <http://www.rgpp.modernisation.gouv.fr/index.php?id=10&type=123>.

FRANCE. *Moderniser l'administration : S'adapter aux attentes des usagers*. Paris : La Documentation française, 2008. Disponible sur : <http://www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/institutions/administration/modernisation/attentes-usagers/qu-est-ce-que-simplification-formalites-procedures-administratives.html>.

FRANCE. *Ordonnance n° 96-344 du 24 avril 1996 portant mesures relatives à l'organisation de la Sécurité sociale*. Journal officiel, 25/04/1996, n° 98, article 1^{er}. Disponible sur : <http://www.droit.org/jo/19960425/TASX9600032R.html>.

FREDMAN, Sandra. Transformation or Dilution: Fundamental Rights in the EU Social Space. *European Law Journal*, January 2006, vol. 12, n° 1, p. 41-60.

FRISSEN, Paul H. A. *Politics, Governance and Technology: A Postmodern Narrative on the Virtual State*. Cheltenham: Edward Elgar, 1999.

GARNHAM, Alison, KNIGHTS, Emma. *Putting the Treasury First: The Truth about Child Support*. London: CPAG, 1994.

GARRAUD, Phillippe. « Agenda/Emergence » In BOUSSAGUET, Laurie, JACQUOT, Sophie, RAVINET, Pauline dir. *Dictionnaire des politiques publiques*. 2^e éd. Paris : Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, 2006, p. 51-59.

GARRAUD, Philippe. Politiques nationales et élaboration de l'agenda. *L'année sociologique*, 1990, vol. 40, p. 17- 41.

GAZIBO, Mamoudou, JENSON, Jane. *La politique comparée : Fondements, enjeux et approches théoriques*. Montréal : Les Presses de l'Université de Montréal, 2004.

GERVEN, Minna Van, BECKERS, Mieke. Unemployment Protection Reform in Belgium, Finland, the Netherlands, and the UK: Policy Learning Through Open Coordination? In HEIDENREICH, Martin, ZEITLIN, Jonathan ed. *Changing European Employment and Welfare Regimes: The Influence of the Open Method of Coordination on National Reforms*. London: Routledge, 2009, p. 61-83.

GLENNERSTER, Howard. *British Social Policy: 1945 to the Present*. 3nded. Oxford: Blackwell Publishing, 2007.

GLOUKOVIEZOFF, Georges. L'exclusion bancaire et financière des particuliers In ONPES. *Les travaux de l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale 2003-2004*. Paris : La Documentation française, 2004, p. 167-205.

GLOUKOVIEZOFF, Georges. Peut-il exister un droit au crédit pour les particuliers ? In ONPES. *Les travaux de l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale 2007-2008*. Paris : La Documentation française, 2008, p. 465-510.

GOFFMAN, Erving. *Les cadres de l'expérience*. Paris : Les Editions de minuit, 1991.

GOFFMAN, Erving. *Stigmate*. Paris : Les Editions de minuit, 1975.

GONZALEZ, Antonio, JOUVE, Emmanuelle. Minitel : Histoire du réseau télématique français. *Flux*, janvier-mars 2002, n° 47, p. 84-89.

GORE, Al. *From Red Tape to Results: Creating a Government that Works Better and Costs Less: Report of the National Performance Review*. Washington, D.C.: USGPO. Disponible sur : <http://govinfo.library.unt.edu/npr/library/nprprt/annrpt/redtpe93/index.html>.

GRANT, Wyn. Le Gouvernement travailliste, le Patronat et les syndicats*. *Pouvoirs*, 2000, n° 93, p. 101-112. Disponible sur : <http://www.revue-pouvoirs.fr/Le-gouvernement-travailliste-le.html>.

HAARSCHER, Guy. De l'usage légitime - et des quelques usages pervers - de la typologie des droits de l'homme In BRIBOSIA, Emmanuelle, HENNEBEL, Ludovic dir. *Classer les droits de l'homme*. Bruxelles : Bruylant, 2004, p. 25-46.

HALL, Peter A. Policy Paradigms, Social Learning and the State: The Case of Macro Economic Policy-Making in Britain. *Comparative Politics*, April 1993, vol. 25, n° 3, p. 275-296.

HALL, Peter A., TAYLOR, Rosemary C. R. La science politique et les trois néo-institutionnalismes. *Revue française de science politique*, juin - août 1997, vol. 47, n° 3-4, p. 469-496.

HALL, Peter A. The Role of Interests, Institutions, and Ideas in the Comparative Political Economy of the Industrialized Nations In LICHBACH, Mark Irving, ZUCKERMAN, Alan S. ed. *Comparative Politics: Rationality, Culture and Structure*. Cambridge: Cambridge University Press, 1997, p. 174-207.

HAMEL, Marie-Pierre. Les transformations de l'État-providence néerlandais et l'accès aux droits sociaux : L'exemple de la municipalité d'Amsterdam. *Recherches et prévisions*, décembre 2006, n° 86, p. 55-63.

HAMEL, Marie-Pierre, MULLER, Pierre. L'accès aux droits sociaux : Un compromis entre performance gestionnaire et justice sociale. *Politiques et management public*, septembre 2007, vol. 25, n° 3, p. 131-149.

HAMEL, Marie-Pierre (sous la direction de Pierre MULLER). *Le non-recours aux prestations sociales chez les populations vivant en situation de précarité et d'exclusion*. Rapport présenté à la DGAS, 2006.

HAMEL, Marie-Pierre, VANHERCKE, Bart. The Open Method of Coordination and Domestic Social Policy Making in Belgium and France: Window Dressing, One-way Impact, or Reciprocal Influence? In HEIDENREICH, Martin, ZEITLIN, Jonathan ed. *Changing European Employment and Welfare Regimes: The Influence of the Open Method of Coordination on National Reforms*. London: Routledge, 2009, p. 84-111.

HANTRAIS, Linda. *International Comparative Research: Theory, Methods and Practice*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2009.

HARRINGTON, Michael. *The Other America: Poverty in the United States*. Baltimore: Penguin Books, 1962.

HASSENTEUFEL, Patrick. De la comparaison internationale à la comparaison transnationale : Les déplacements de la construction d'objets comparatifs en matière de politiques publiques. *Revue française de science politique*, février 2005, vol. 55, n° 1, p. 113-132.

HASSENTEUFEL, Patrick. *Sociologie politique : L'action publique*. Paris : Armand Colin, 2008.

HATZFELD, Henri. *Du paupérisme à la Sécurité sociale 1850-1940 : Essai sur les origines de la Sécurité sociale en France*. Nancy : Presses universitaires de Nancy, 1989.

HEIDENREICH, Martin, BISCHOFF, Gabriele. The Open Method of Coordination: A Way to the Europeanization of Social and Employment Policies? *Journal of Common Market Studies*, 2008, vol. 46, n° 3, p. 497-532.

HEIDENREICH, Martin, ZEITLIN, Jonathan. *Changing European Employment and Welfare Regimes: The Influence of the Open Method of Coordination on National Reforms*. London: Routledge, 2009.

HEMERIJCK, Anton. *Redirecting Continental Welfare State in Belgium and the Netherlands. Second Draft*. Non-published document.

HENDRIKS, Frank, TOPS, Peter. Local Public Management Reforms in the Netherlands: Fads, Fashions and Winds of Change. *Public Administration*, June 2003, vol. 81, n° 2, p. 301-323.

HEWITT, Martin. New Labour and the Redefinition of Social Security In POWELL, Martin ed. *Evaluating New Labour's Welfare Reforms*. Bristol: The Policy Press, 2002, p. 189-209.

HIRSCH, Donald. *What Will it Take to End Child Poverty? Firing on all Cylinders*. York: Joseph Rowntree Foundation, 2006.

Disponible sur : <http://www.jrf.org.uk/bookshop/eBooks/9781859355008.pdf>.

HIRST, Peter, NORTON, Michael. *Electronic Government: Information Technologies and the Citizens*. Report for the Parliamentary Office of Science and Technology of UK Parliament, February 16, 1998.

Disponible sur : http://www.epractice.eu/files/media/media_708.pdf.

HM GOVERNMENT. *Delivering Digital Inclusion: An Action Plan for Consultation*. October 2008. Disponible sur : <http://www.communities.gov.uk/publications/communities/deliveringdigitalinclusion>.

HM GOVERNMENT. *Transformational Government – Our Progress in 2007: Delivering Better, More Efficient Services for Everyone*. 2008. Disponible sur : http://www.cabinetoffice.gov.uk/cio/transformational_government/annual_report2007.aspx.

HM GOVERNMENT. *Transformational Government – Our Progress in 2008: Delivering Better, More Efficient Services for Everyone*. 2009. Disponible sur : www.cabinetoffice.gov.uk/cio/transformational_gov/annual_report2008.aspx.

HM REVENUE & CUSTOMS. TAX CREDITS ANALYSIS TEAM. *Child Tax Credit and Working Tax Credit: Take-Up Rates 2003-2004*. London: HM Revenue & Customs, 2006. Disponible sur : http://www.hmrc.gov.uk/stats/personal-tax-credits/takeup_rates_2003-04_mar06.pdf.

HMSO. *Report of the Committee on the Economic and Financial Problems of Provisions for Old Age (Phillips Report)*. London: HMSO, 1954.

HM TREASURY and PRIME MINISTER'S OFFICE OF PUBLIC SERVICES REFORM. *Better Government Services: Executive Agencies in the 21st Century. The Agency Policy Review – Report and Recommendations*. London: Agency Service Delivery Team, July 2002. Disponible sur : <http://archive.cabinetoffice.gov.uk/opsr/documents/pdf/opsr-agencies.pdf>.

HM TREASURY. INLAND REVENUE. The Child and Working Tax Credits. *The Modernisation of Britain's Tax and Benefit System*, April 2002, n° 10. Disponible sur : http://doc.politiquestociales.net/serv1/new_tax_credits_2_.pdf.

HOMBURG, Vincent, POLLITT, Christopher, THIEL, Sandra van. Introduction In POLLITT, Christopher, THIEL, Sandra van, HOMBURG, Vincent ed. *New Public Management in Europe: Adaptation and Alternatives*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2007, p. 1-9.

HOMBURG, Vincent, SNELLEN, Ig. Will ICTs Finally Reinvent Government? The Mutual Shaping of Institutions and ICTs In POLLITT, Christopher, THIEL, Sandra van, HOMBURG, Vincent ed. *New Public Management in Europe: Adaptation and Alternatives*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2007, p. 135-148.

HOMBURG, Vincent. *The Political Economy of Information Management: A Theoretical and Empirical Analysis of Decision Making Regarding Interorganizational Information Systems*. Ridderkerk: Labyrinth Publication, 1999.

Disponible sur : <http://dissertations.ub.rug.nl/faculties/management/1999/v.m.f.homburg/>.

HOMBURG, Vincent. *Understanding E-Government: Information Systems in Public Administration*. London: Routledge, 2008.

HOOD, Christopher. Public Management: The Word, the Movement, the Science In FERLIE, Ewan, LYNN Jr, Laurence E., POLLITT, Christopher ed. *The Oxford Handbook of Public Management*. Oxford: Oxford University Press, 2005, p. 7-26.

HOOD, Christopher. *The Art of the State: Culture, Rhetoric and Public Management*. Oxford: Oxford University Press, 1998.

HOUGHTON, Douglas. *Paying for the Social Services*. London: Institute of Economic Affairs, 1968.

HOUSE OF COMMONS. PUBLIC ADMINISTRATION SELECT COMMITTEE. *User Involvement in Public Services: Sixth Report of Session 2007-08*. London: The Stationery Office Limited, 2008. Disponible sur : <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200708/cmselect/cmpubadm/410/410.pdf>.

HOUSE OF COMMONS. PUBLIC ADMINISTRATION SELECT COMMITTEE. *From Citizen's Charter to Public Service Guarantees: Entitlement to Public Service: Twelfth Report of Session 2007-2008*. London: The Stationery Office Limited, 2008. Disponible sur : <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200708/cmselect/cmpubadm/411/411.pdf>.

HOWARD ROSS, Marc. Culture and Identity in Comparative Political Analysis In LICHBACH, Mark Irving, ZUCKERMAN, Alan S. ed. *Comparative Politics: Rationality, Culture and Structure*. Cambridge: Cambridge University Press, 1997, p. 42-80.

HUBER, Evelyne, STEPHENS, John D. *Development and Crisis of the Welfare State: Parties and Policies in Global Markets*. Chicago: The University of Chicago Press, 2001.

IGAS. *Rapport annuel 2001 : Les institutions sociales face aux usagers*. Paris : La Documentation française, 2001.

JEANDIDIER, Bruno, ROY, Jean-Claude. *Aux franges du RMI*. Recherche pour la CNAF. Paris : CNAF, 1991.

- JEANNOT, Gilles. L'impossible droit des usagers dans les services publics. *Informations sociales*, 2000, n° 81, p. 54-61.
- JEHOEL-GIJSBERS, Gerda, VROOMAN, Cok. *Explaining Social Exclusion: A Theoretical Model Tested in the Netherlands*. The Hague: SCP, 1997.
- JENSON, Jane. Social Citizenship, Governance and Social Policy. Canada Research Chair In Citizenship and Governance Working Paper. Paper Prepared for the Canada-Korea Social Policy Research Co-operation Symposium, Seoul, Korea, November 21, 2003.
Disponible sur : <http://www.cccg.umontreal.ca/fr/publications/working-papers.html>.
- JOBERT, Bruno. De la solidarité aux solidarités dans la rhétorique politique française In BEC, Collette, PROCACCI, Giovanna dir. *De la responsabilité solidaire : Mutations dans les politiques sociales d'aujourd'hui*. Paris : Syllepse, 2003, p. 69-81.
- JOBERT, Bruno. Les politiques sociales et sanitaires In GRAWITZ, Madeleine, LECA, Jean dir. *Traité de science politique : 4 Les politiques publiques*. Paris : PUF, 1985, p. 301-342.
- JOBERT, Bruno, MULLER, Pierre. *L'Etat en action : Politiques publiques et corporatismes*. France : PUF, 1987.
- JOBERT, Bruno, THERET, Bruno. France : La consécration républicaine du néo-libéralisme In JOBERT, Bruno dir. *Le tournant néo-libéral en Europe*. Paris : l'Harmattan, 1994, p. 21-85.
- JOIN-LAMBERT, Marie-Thérèse, BOLOT-GITTLER, Anne, DANIEL, Christine, LENOIR, Daniel, MEDA, Dominique. *Politiques sociales*. 2^e éd. Paris : Presses de la Fondation nationale des sciences politiques et Dalloz, 1997.
- JOIN-LAMBERT, Marie-Thérèse. *Chômage : Mesures d'urgence et minima sociaux. Problèmes soulevés par le mouvement des chômeurs en France fin 1997 - début 1998*. France : La Documentation française, 1998.
- JONES, Charles O. *An Introduction to the Study of Public Policy*. 2nded. North Scituate: Duxbury Press, 1977.
- JOSEPH ROWNTREE FOUNDATION. *Inquiry into Income and Wealth (Volume 1 and 2)*. York: Joseph Rowntree Foundation, 1994.
- JOSPIN, Lionel. *Circulaire du 7 octobre 1999 relative aux sites Internet des services et des établissements publics de l'Etat*. Disponible sur : <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000580407&dateTexte=http://www.admiroutes.asso.fr/webmestre/ci991007.htm>.
- JOSPIN, Lionel. *Circulaire du 31 décembre 1999 relative à l'aide aux démarches administratives sur l'Internet*. Journal officiel, 07/01/2000.

JOSPIN, Lionel. Circulaire du 6 mars 2000 relative à la simplification des formalités et des procédures administratives. Journal officiel, 07/03/2000, n° 56, p. 3539 In COMMISSION POUR LES SIMPLIFICATIONS ADMINISTRATIVES. YAHIEL, Michel. *Commission pour les simplifications administratives : Rapport d'activité 2001*. Paris : La Documentation française, 2002.

Disponible sur : <http://lesrapports.ladocumentationfrancaise.fr/BRP/024000168/0000.pdf>.

JOSPIN, Lionel. *Circulaire du 26 décembre 2000 relative au renforcement de la présence et de la qualité des services publics dans les quartiers en difficulté*, n° 4.771/SG. Paris : le 26 décembre 2000. Disponible sur : <http://www.senat.fr/rap/r06-320/r06-32019.html>.

JOSPIN, Lionel. *Décret n° 98-751 du 27 août 1998 portant création de la mission interministérielle du soutien technique pour le développement des technologies de l'information et de la communication dans l'administration*. Disponible sur : http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do;jsessionid=73B7D67B52F0D7EF04D4148A74AF804F.tpdjo17v_3?cidTexte=JORFTEXT000000756855&dateTexte=19980828&categorieLien=cid

JOSPIN, Lionel. *Décret n° 99-68 du 2 février 1999 relatif à la mise en ligne des formulaires administratifs. Version consolidée au 29 mai 2001*. Disponible sur : <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=LEGITEXT000005627448&dateTexte=20090525>.

JOSPIN, Lionel. *Décret n° 2001-737 du 22 août 2001 portant création de l'Agence pour les technologies de l'information et de la communication dans l'administration. Version consolidée du 22 février 2003*. Disponible sur : <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=LEGITEXT000005631343&dateTexte=20090525>.

JOSPIN, Lionel. *Lettre de mission du Premier ministre*. Paris, le 05 juin 2000. Document annexé au rapport suivant : CARCENAC, Thierry. *Pour une administration électronique citoyenne : Méthodes et moyens. Rapport au Premier ministre*. Paris : La Documentation française, 2001. Disponible sur : www.adminet.com/literacy/carcenac.html

JOSPIN, Lionel. *Lettre de mission*. Paris, le 18 mai 1998. Document annexé au rapport suivant : LASSERRE, Bruno. *L'Etat et les technologies de l'information et de la communication : Vers une administration « à accès pluriel »*. Paris : La Documentation française, 2000. Disponible sur : <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics/004000954/index.shtml>.

JOSPIN, Lionel. *Préparer l'entrée de la France dans la société de l'information*. Discours de Lionel Jospin. Hourtin, lundi 25 août 1997. Université de la Communication. Disponible sur : <http://www.admiroutes.asso.fr/action/theme/politic/lionel.htm>.

JUPPE, Alain. *Circulaire du 26 juillet 1995 relative à la préparation et à la mise en œuvre de la réforme de l'Etat et des services publics*. Journal officiel, 26/07/1995. Disponible sur : <http://admi.net/jo/PRMX9500950C.html>.

KAISERGRUBER, Danielle, STROBEL, Pierre. Service public, fin de siècle : Contraintes européennes et défi de la pauvreté In COMMISSARIAT GENERAL DU PLAN et SECRETARIAT D'ETAT A LA RECHERCHE (sous la direction de Catherine GREMION et Robert FRAISSE). *Le service public en recherche : Quelle modernisation ?* Paris : La Documentation française, 1996, p. 21-38.

KERR, Scott A. Deciding about Supplementary Pensions: A Provisional Model. *Journal of Social Policy*, 1982, vol. 11, n° 4, p. 504-517.

KESTEMAN, Nadia, NEZOSI, Gilles. L'accès aux droits sociaux dans la branche famille de la Sécurité sociale française : Un point rétrospectif et prospectif In CNAF, *Les Caisses d'allocations familiales et l'accès aux droits : Un bilan de la période récente 1997-2004*. CNAF : Paris, 13 et 14 mai 2004.

KICKERT, Walter J. M. Public Management Reforms in Countries with Napoleonic State Model: France, Italy, Spain In POLLITT, Christopher, THIEL, Sandra van, HOMBURG, Vincent ed. *New Public Management in Europe: Adaptation and Alternatives*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2007, p. 26-51.

KICKERT, Walter J. M. Réformes administratives et gestion publique aux Pays-Bas. *Revue française d'administration publique*, juillet-septembre 1995, n°75, p. 401-412

KING, Desmond S., WALDRON, Jeremy. Citizenship, Social Citizenship and the Defence of Welfare Provision. *British Journal of Political Science*, 1988, vol. 18, p. 415-443.

KINGDON, John W. *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. 2nded. London: Longman, 2003.

KORPI, Walter. Power, Politics, and State Autonomy in the Development of Social Citizenship: Social Right During Sickness in Eighteen OECD Countries since 1930*. *American Sociological Review*, June 1989, vol. 54, n° 3, p. 309-328.

KORPI, Walter. Power Resources Approach vs Action and Conflict: On Causal and Intentional Explanation in the Study of Power. *Sociological Theory*, autumn 1985, vol. 3, n° 2, p. 31-45.

KORPI, Walter. *The Working Class in Welfare Capitalism*. London: Routledge, 1978.

KORPI, Walter. Un Etat-providence contesté et fragmenté : Le développement de la citoyenneté sociale en France. Comparaisons avec la Belgique, l'Allemagne, l'Italie et la Suède. *Revue française de science politique*, août 1995, vol. 45, n° 4, p. 632-667.

KORPI, Walter. Welfare-State Regress in Western Europe: Politics, Institutions, Globalization and Europeanization. *Annual Review of Sociology*, 2003, vol. 29, p. 589-609.

KRASNER, Stephen D. Approaches to the State: Alternative Conceptions and Historical Dynamics. *Comparative Politics*, January 1984, vol. 16, n° 2, p. 223-246.

KUITENBROUWER, Martien. The Netherlands In FLYNN, Norman, STREHL, Franz ed. *Public Sector Management in Europe*. London: Prentice Hall, 1996, p. 84-111. Disponible sur : <http://www.normanflynn.me.uk/psm%20europe.htm>.

LAFORE, Robert. Le droit aux droits : Un nouveau discours. *Informations sociales*, 2000, n° 81, p. 80-87.

LAGOUANELLE, Gilbert. *ALERTE -10 ans. Histoire : chronologie*. Le 10/05/2005. Disponible sur : http://www.alerte-exclusions.fr/docs/Historique_ALERTE_2005.pdf.

LANDMAN, Todd. *Issues and Methods in Comparative Politics: An Introduction*. 2nded. London: Routledge, 2003.

LASCOUMES, Pierre, LE GALES, Patrick. De l'innovation instrumentale à la recomposition de l'Etat In LASCOUMES, Pierre, LE GALES, Patrick dir. *Gouverner par les instruments*. Paris : Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, 2004, p. 357-369.

LASCOUMES, Pierre, LE GALES, Patrick. « Instrument » In BOUSSAGUET, Laurie, JACQUOT, Sophie, RAVINET, Pauline dir. *Dictionnaire des politiques publiques*. 2^e éd. Paris : Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, 2006, p. 269-277.

LASCOUMES, Pierre, LE GALES, Patrick. L'action publique saisie par ses instruments In LASCOUMES, Pierre, LE GALES, Patrick dir. *Gouverner par les instruments*. Paris : Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, 2004, p. 11-44 .

LASCOUMES, Pierre, LE GALES, Patrick. *Sociologie de l'action publique*. Paris : Armand Colin, 2007.

LASSERRE, Bruno. *L'Etat et les technologies de l'information et de la communication : Vers une administration « à accès pluriel »*. Paris : La Documentation française, 2000. Disponible sur : <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics/004000954/index.shtml>.

LE BIHAN, Blanche, MARTIN, Claude. La décentralisation du RMI : Une pluralité de logiques d'action. *Pouvoirs locaux*, décembre 2007, vol. IV, n° 75, p. 62-66.

LECA, Jean, MULLER, Pierre. Y a-t-il une approche française des politiques publiques ? Retour sur les conditions de l'introduction de l'analyse des politiques publiques en France In GIRAUD, Olivier, WARIN, Philippe dir. *Politiques publiques et démocratie*. Paris : La Découverte, 2008, p. 35-72.

LENOIR, René. *Les Exclus : Un Français sur dix*. 4^e éd. Paris : Seuil, 1989.

LEONARD, Penny. *Promoting Welfare? Government Information Policy and Social Citizenship*. Bristol: The Policy Press, 2003.

LEVI, Margaret. A Model, a Method, and a Map: Rational Choice in Comparative and Historical Analysis In LICHBACH, Mark Irving, ZUCKERMAN, Alan S. ed. *Comparative Politics: Rationality, Culture and Structure*. Cambridge: Cambridge University Press, 1997, p. 19-41.

LEWIS, Jane. Gender and the Development of Welfare Regimes. *Journal of European Social Policy*, 1992, vol. 2, n° 3, p. 159-173.

LIGUE DES DROITS DE L'HOMME (LDH) TOULON. *Le RNCPS, une hyper-base de données au croisement de tous les fichiers de la protection sociale*. 1^{er} mars 2009. Disponible sur : <http://www.ldh-toulon.net/spip.php?article3150>.

LIJPHART, Arend. *The Politics of Accommodation: Pluralism and Democracy in the Netherlands*. Berkeley: University of California Press, 1968.

LOISY, Christian. Pauvreté, précarité, exclusions : Définitions et concepts In ONPES. *Les travaux de l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale 2000*. Paris : La Documentation française, 2000, p. 23-52.

LYNN Jr., Laurence E. *Public Management: Old and New*. London: Routledge, 2006.

MACLEOD, Iain, POWELL, Enoch. *The Social Services: Needs and Means*. 2nded. London: Political Conservative Centre, 1952.

MANDIN, Lou. *Des préretraites au vieillissement actif : L'évolution des politiques sociales pour les travailleurs ages de plus de 50 ans en France et en Allemagne (1970-2007) : L'Europe, un levier d'action pour sortir du sentier des préretraites ?* Thèse soutenue le 14 décembre 2007, CEVIPOF, Institut d'Etudes Politiques de Paris (IEP Paris). Disponible sur : http://ecoledoctorale.sciences-po.fr/theses/theses_en_ligne/mandin_scpo_2007/mandin_scpo_2007.htm.

MARCHAND, Marie. *Minitel*. Paris : Larousse, 1987.

MARCH, James G., OLSEN, Johan P. The Institutional Dynamics of International Political Orders. *International Organization*, autumn 1998, vol. 52, n° 4, p. 943-969.

MARGETTS, Helen. Electronic Government: A Revolution in Public Administration? In PETERS, Guy B., PIERRE, Jon ed. *The Handbook of Public Administration*. Concise Paperback Edition. London: Sage Publications, 2007, p. 234-244.

MARGETTS, Helen. Introduction: Information Technology and a Dream of the Future In MARGETTS, Helen ed. *Information Technology in Government: Britain and America*. London: Routledge, 1999, p. xiii-xvi.

MARSHALL, Thomas Humphrey. *Sociology at the Crossroads*. London: Heineman, 1963.

MASSEY Andrew, PYPER, Robert. *Public Management and Modernisation in Britain*. Basingstoke: Palgrave MacMillan, 2005.

MATH, Antoine. Cibler les prestations sociales et familiales en fonction des ressources : Eléments de comparaison européenne. *Revue de l'IRES*, juin 2003, n° 41.

MATH, Antoine. Le non-recours en France : Un vrai problème, un intérêt limité. *Recherches et prévisions*, mars 1996, n° 43, p. 23-31.

MATH, Antoine. Non-take-up, niet-gebruik ou non-recours ? Comment traduire les termes de protection sociale. *Recherches et prévisions*, mars 1996, n° 43, p. 19-22.

- MATH, Antoine, OORSCHOT, Wim Van. La question du non-recours aux prestations sociales. *Recherches et prévisions*, mars 1996, n° 43, p. 5-17.
- McCARTHY, Micheal. *Campaigning for the Poor*. London: Croom Helm, 1986.
- MELVYN, Peter. Obstacles à l'accès à la protection sociale. Comité européen pour la cohésion sociale, 2001.
Disponible sur : http://www.coe.int/t/dg3/socialpolicies/socialrights/socprotection_FR.asp.
- MENY, Yves, THOENIG, Jean-Claude. *Politiques Publiques*. Paris : PUF, 1989.
- MERRIEN, François-Xavier. Etats-providence en devenir. Une relecture critique des recherches récentes. *Revue de sociologie française*, 2002, vol. 43, n° 2, p. 211-242.
- MIDDLETON, Sue, ASHWORTH, Karl, WALKER, Robert. *Family Fortunes: Pressures on Parents and Children in the 1990s*. London: CPAG, 1994.
- MOFFITT, Robert. An Economic Model of Welfare Stigma. *American Economic Review*, 1983, vol. 73, n° 5, p. 1023-1035.
- MULLER, Pierre. Esquisse d'une théorie du changement dans l'action publique : Structures, acteurs et cadres cognitifs. *Revue française de science politique*, février 2005, vol. 55, n° 1, p. 155-187.
- MULLER, Pierre. L'analyse cognitive des politiques publiques : Vers une sociologie politique de l'action publique. *Revue française de science politique*, 2000, vol. 50, n° 2, p. 189-207.
- MULLER, Pierre. *Les politiques publiques*. 6^{ème} éd. Paris : PUF, mai 2006.
- MULLER, Pierre. *Le technocrate et le paysan : Essai sur la politique française de modernisation de l'agriculture de 1945 à nos jours*. Paris : Les Editions ouvrières, janvier 1984.
- MULLER, Pierre. « Référentiel » In BOUSSAGUET, Laurie, JACQUOT, Sophie, RAVINET, Pauline dir. *Dictionnaire des politiques publiques*. 2^o éd. Paris : Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, 2006, p. 372-378.
- MULLER, Pierre. « Secteur » In BOUSSAGUET, Laurie, JACQUOT, Sophie, RAVINET, Pauline dir. *Dictionnaire des politiques publiques*. 2^o éd. Paris : Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, 2006, p. 407-414.
- NATIONAL AUDIT OFFICE. *Better Public Services Through E-Government*. Report by the Comptroller and Auditor General. HC 704-1 Session 2001-2002: 4 April 2002. Disponible sur : http://www.nao.org.uk/publications/0102/better_public_services_through.aspx.
- NATIONAL AUDIT OFFICE. DWP. *The Roll-out of the Jobcentre Plus: Office Network*. Report by the Comptroller and Auditor General. HC 346 Session 2007-2008. 22 February 2008. London: The Stationery Office, 2008.
Disponible sur : http://www.nao.org.uk/publications/0708/the_roll-out_of_the_jobcentre.aspx.

NATIONAL AUDIT OFFICE. *Joining Up to Improve Public Services*. Report by the Comptroller and Auditor General. HC 383 Session 2001-2002: 7 December 2001. London: The Stationery Office, 2001. Disponible sur : http://www.nao.org.uk/publications/0102/joining_up_to_improve_public.aspx.

NAVARRO, Vincente. Neoliberalism, “Globalization”, Unemployment, Inequalities, and the Welfare State In NAVARRO, Vincente ed. *The Political Economy of Social Inequalities: Consequences for Health and Quality of Life*. Amityville, NY: Baywood Publishing Company Inc., 2000, p. 33-107.

NAVARRO, Vincente. The Political Economy of the Welfare State in Developed Capitalist Countries In NAVARRO, Vincente ed. *The Political Economy of Social Inequalities. Consequences for Health and Quality of Life*. Amityville, NY: Baywood Publishing Company Inc., 2000, p. 121-169.

NEEDHAM, Catherine. *The Reform of Public Services under New Labour: Narratives of Consumerism*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2007.

NELSON, Kenneth. L’universalisme ou le ciblage : La vulnérabilité de l’assurance sociale et de la protection du revenu minimum sous condition de ressources dans 18 pays, 1990-2002. *Revue internationale de Sécurité sociale*, Janvier - Mars 2007, vol. 60, n° 1, p. 37-65.

NETHERLANDS. MINISTRY FOR URBAN POLICY AND THE INTEGRATION OF ETHNIC MINORITIES. *Contract with the Future: A Vision of the Electronic Relationship Between Government and Citizens*. Memorandum Presented to the Lower Chamber of Dutch Parliament, Lower Chamber, session year 1999-2000, 26387, nr. 8, 19 May 2000. Disponible sur : www.epractice.eu/en/library/281145. (*Contract met de toekomst. Een visie op de elektronische relatie overheid-burger*).

NETHERLANDS. MINISTRY OF ECONOMIC AFFAIRS, in association with the MINISTRY OF EDUCATION, CULTURE AND SCIENCE and MINISTRY OF THE INTERIOR AND KINGDOM RELATIONS. *Better Performance with ICT: Update of the ICT Agenda of the Netherlands 2005-2006*. The Hague: Ministry of Economic Affairs, September 2005. Disponible sur : http://web.mvcr.cz/archiv2008/micr/images/dokumenty/better_performance_with_ict.pdf.

NETHERLANDS. MINISTRY OF ECONOMIC AFFAIRS. *The ICT Agenda of the Netherlands: Better Performance with ICT – Summary*. The Hague: Ministry of Economic Affairs, March 2004. Disponible sur : www.ez.nl.

NETHERLANDS. MINISTRY OF THE INTERIOR AND KINGDOM RELATIONS (BZK). *Electronic Government Action Programme - A More Efficient and Effective Government on the Electronic Highway*. BZK, 01 December 1998. Disponible sur : www.epractice.eu/en/library/281166. (*Actieprogramma elektronische overheid – Een efficiëntere and effectievere overheid op de elektronische snelweg*).

NETHERLANDS. MINISTRY OF THE INTERIOR AND KINGDOM RELATIONS (BZK). *Progress Report 3 E-Government*. Ministry of the Interior and Kingdom Relations, May 2006. Disponible sur : www.e-overheid.nl/e-overheid-2.0/live/binaries/e-overheid/architectuur/progress_report-on-egovernment-may2006.pdf.

NETHERLANDS. MINISTRY OF THE INTERIOR AND KINGDOM RELATIONS (BZK). *'Transfiguring Government' Action Plan*. 2 December 2003. Disponible sur : <http://www.epractice.eu/en/library/281064>. (*Andere Overheid*).

NEWMAN, Janet. Beyond the New Public Management? Modernizing Public Services In CLARKE, John, GEWIRTZ, Sharon, McLAUGHLIN, Eugene ed. *New Managerialism New Welfare?* London: The Open University in association with Sage Publications, 2000, p. 45-61.

NORA, Simon, NAOURI, Jean-Charles, MINC, Alain. *Stratégies pour les finances publiques*. Rapport de l'Inspection générale des finances, 1979. Document non-publié.

OBERDORFF, Henri. L'administration électronique ou l'e-administration. *Recherches et prévisions*, décembre 2006, n° 86, p. 9-18.

OCDE. *Eliminer la paperasserie : La simplification administrative dans les pays de l'OCDE*. Paris : OCDE, 2003. Disponible sur : http://books.google.com/books?id=90QxFGfmZNgC&printsec=frontcover&hl=fr&source=gbs_summary_r&cad=0#PPA199,M1.

OCDE. *L'administration électronique : Un impératif*. OCDE : 2004.

OECD. HERNANZ, Virginia, MALHERBET, Franck, PELLIZZARI, Michele. Take-up of Welfare Benefits in OECD Countries: A Review of the Evidence. OECD Social, Employment and Migration Working Papers, March 2004, n° 17. Paris: OECD, 2004. Disponible sur : www.oecd.org/dataoecd/60/30/30901173.pdf.

OECD. *Managing Across Levels of Government*. Paris: OECD, 1997. Disponible sur : <http://www.oecd.org/dataoecd/9/59/1902353.pdf>.

OECD. *Netherlands*. OECD e-Government Studies. Paris: OECD, 2007.

OFFICE OF THE PUBLIC SERVICES. *Government Direct: A Prospectus for the Electronic Delivery of Government Services*. London: HMSO, 1995.

O'GRADY, Sean. The Big Question: Is the Tax Credits System More Trouble than it is Worth? *The Independent*, 10 May 2007.

OHEIX, Gabriel. *Contre la précarité et la pauvreté : 60 propositions*. Groupe de travail interministériel sous la direction de Gabriel Oheix, février 1981. Document non-publié.

OKUN, Arthur M. *Equality and Efficiency: The Big Tradeoff*. Washington D.C.: The Brookings Institution, 1975.

ONE NATION GROUP. *One Nation*. London: Conservative Political Centre, 1950.

- ONPES. *Le rapport de l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale 2001-2002*. Paris : La Documentation française, 2002.
- ONPES. *Le rapport de l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale 2003-2004*. Paris : La Documentation française, 2004.
- ONPES. *Le rapport de l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale 2007-2008*. Paris : La Documentation française, 2008.
- ONPES. *Les travaux de l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale* Paris : La Documentation française, 2000.
- OORSCHOT, Wim van. Deservingness and Conditionality of Solidarity. *Sociale wetenschappen*, 1998, n° 3, p. 54-78.
- OORSCHOT, Wim van. Failing Selectivity: On the Extent and Causes of Non-take-up of Social Security Benefits in ANDRESS, H.-J. ed. *Empirical Poverty Research in a Comparative Perspective*. Aldershot: Ashgate, 1998, p. 101-132.
- OORSCHOT, Wim van. From Solidarity to Selectivity: The Reconstruction of the Dutch Social Security System 1980-2000. *Social Policy Review*, 1998, n° 10, p. 183-202.
- OORSCHOT, Wim van, KOLKHUIS TANCKE, P. Niet-gebruik van sociale Zekerheid : Feiten, theorieën en onderzoeksmethoden. COSZ-series, 1989, n° 16. The Hague: COSZ. (Le non-recours aux prestations de Sécurité sociale : Faits, théories et méthodes de recherche).
- OORSCHOT, Wim van. Les causes du non-recours : Des responsabilités largement partagées. *Recherches et prévisions*, mars 1996, n° 43, p. 33-49.
- OORSCHOT, Wim van. *New Perspectives on the Non-take-up of Social Security Benefits*. TISSER Studies. Tilburg: Tilburg University Press (KUB), 1996.
- OORSCHOT, Wim van. Non Take-up of Social Security Benefits in Europe. *The Journal of European Social Policy*, 1991, vol. 1, n° 1, p. 15-30.
- OORSCHOT, Wim van. *Onbenutte rechten: het niet-gebruik van sociale zekerheid onder Rotterdamse bijstandsontvangers (Unused Rights: The Non-take-up of Social Security of Social Assistance Clients in Rotterdam)*. Rotterdam: Sociale zaken en Werkgelegenheid, 1992
- OORSCHOT, Wim van. *Realizing Rights: A Multi-level Approach to Non-Take-Up of Means-Tested Benefits*. Aldershot: Avebury, 1995.
- OORSCHOT, Wim van, SCHELL, John. Means-Testing in Europe: A Growing Concern In SINFIELD, A., ADLER, M., CLASEN, J., BELL, C. ed. *The Sociology of Social Security*. Edinburgh: Edinburgh University Press, 1991, p. 187-211.
- OORSCHOT, Wim van, SCHELL, John. On the Role of Means-testing: Its Functions and Dysfunctions. *Reeks Sociale Zekerheidswetenschap (Studies)*, Tilburg: KUB, 1989.

- OORSCHOT, Wim van. *Take it or Leave it: A Study of Non-take-up of Social Security Benefits*. Tilburg: KUB, 1995.
- OORSCHOT, Wim van. Targeting Welfare: On the Functions and Dysfunctions of Means-testing in Social Policy In TOWNSEND, Peter, GORDON, David. ed. *World Poverty: New Policies to Defeat an Old Enemy*. Bristol: The Policy Press, 2002, p. 171-193.
- OORSCHOT, Wim van. The Dutch Welfare State: From Collective Solidarity Towards Individual Responsibility. Centre for Comparative Welfare Studies (CCWS) Working Papers n° 2006-41. Disponible sur : <http://www.socsci.aau.dk/ccws/Workingpapers/2006-41-The-Dutch-Welfare-Wim.pdf>.
- OORSCHOT, Wim van. The Dutch Welfare State: From Collective Solidarity Towards Individual Responsibility In NANDINI, C. P. ed. *Right to Social Security: International Perspectives*. Hyderabad: Amicus Books, Icfai Press, 2007.
- OORSCHOT, Wim van. The Dutch Welfare State: Recent Trends and Challenges in Historical Perspective. *European Journal of Social Security*, 2006, vol. 8, n° 3, p. 57-76.
- OORSCHOT, Wim van. The Reconstruction of the Dutch Social Security System 1980 – 2000. Retrenchment and Modernization. Centre for Comparative Welfare Studies (CCWS) Working Papers n° 3-1998.
- OPPENHEIM, Carey, HARKER, Lisa. *Poverty: The Facts*. 3nded. London: CPAG, 1996.
- OPPENHEIM, Carey. *The Welfare State: Putting the Record Straight*. London: CPAG. 1994.
- ORWELL, George. *1984*. Paris : Gallimard, 1972.
- OUTIN, Jean-Luc, BARDAILLE, Nathalie. Les allocataires et leur caisse d'allocations familiales : L'accès aux prestations à l'épreuve des inégalités. *Rapport pour la CNAF*. Paris : CNAF, 1992.
- OUTIN, Jean-Luc. *Familles et droits sociaux : Les modalités d'accès aux prestations familiales. Rapport pour la CNAF*. Paris : CNAF, 1979.
- OUTIN, Jean-Luc. Les CAF et l'accès aux droits sociaux : Une longue aventure. *Recherches et prévisions*, septembre 2003, n° 73, p. 69-72.
- OUTIN, Jean-Luc. Les politiques de lutte contre la pauvreté : Entre solidarité et responsabilité In BEC, Collette, PROCACCI, Giovanna dir. *De la responsabilité solidaire : Mutations dans les politiques sociales d'aujourd'hui*. Paris : Syllepse, 2003, p. 169-181.
- ØVRETVEIT, John. Public Service Quality Improvement In FERLIE, Ewan, LYNN Jr. Laurence E., POLLITT, Christopher ed. *The Oxford Handbook of Public Management*. Oxford: Oxford University Press, 2005, p. 537-562 .
- PAGE, Robert M. *Revisiting the Welfare State*. Maidenhead: Open University Press, 2007.

PALIER, Bruno. Ambiguous Agreement, Cumulative Change: French Social Policy in the 1990s In STREECK, Wolfgang, THELEN, Kathleen ed. *Beyond Continuity: Institutional Change in Advanced Political Economies*. Oxford: Oxford University Press, 2005, p. 127-144.

PALIER, Bruno. De la crise aux réformes de l'Etat-providence : Le cas français en perspective comparée. *Revue française de sociologie*, 2002, vol. 43, n° 2, p. 243-275.

PALIER, Bruno. De l'ambiguïté en politique In GIRAUD, Olivier, WARIN, Philippe dir. *Politiques publiques et démocratie*. Paris : La Découverte, 2008, pp. 93-107.

PALIER, Bruno. *Gouverner la sécurité sociale : Les réformes du système français de protection sociale depuis 1945*. Paris : PUF, 2005.

PALIER, Bruno, SUREL, Yves. Les « trois I » et l'analyse de l'Etat en action. *Revue française de science politique*, février 2005, vol. 55, n° 1, p. 7-32.

PALIER, Bruno, SYKES, Robert. Challenges and Change: Issues and Perspectives in the Analysis of Globalization and the European Welfare States In SYKES, Robert, PALIER, Bruno, PRIOR, Pauline M. ed. *Globalization and European Welfare States: Challenges and Change*. Basingstoke: Palgrave, 2001, p. 1-16.

PALIER, Bruno. Un long adieu à Bismarck ? Les évolutions de la protection sociale In CULPEPPER, Pepper D., HALL, Peter A., PALIER, Bruno dir. *La France en mutation 1980-2005*. Paris : Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, 2006, p. 197-228.

PARRY, Richard. Social Security under Devolution in the United Kingdom In LANGENDONCK, Jef van ed. *The Right to Social Security*. Antwerp: Intersentia, 2007, p. 109-119.

PAUGAM, Serge. *La disqualification sociale : Essai sur la nouvelle pauvreté*. Paris : PUF, 1991.

PAUGAM, Serge. *La société française et ses pauvres : L'expérience du revenu minimum d'insertion*. Paris : PUF.

PAYS-BAS. MINISTERE DES AFFAIRES ETRANGERES. *Les institutions du royaume des Pays-Bas* 2006. Disponible sur : http://www.minbuza.nl/fr/aproposdespaybas/general,les_institutions.

PELLOUX, Robert. Vrais et faux droits de l'homme : Problèmes de définitions et de classification. *Revue de droit public*, 1981, p. 53-68.

PERESSINI, Christine. L'e-Administration officiellement notée par MAREVA. *01 Informatique*, le 13/04/2005, n° 1809. Disponible sur : <http://www.01net.com/editorial/273695/service-public/l-e-administration-officiellement-notee-par-mareva/>.

PETERS, Guy B. *Institutional Theory in Political Science: The 'New Institutionalism'*. 2nd ed. London: Continuum, 2005.

PICARD, Paul. L'amélioration du service public dans les quartiers. *Rapport au ministre d'Etat, ministre de la Ville et de l'Aménagement du territoire*, juillet 1991.

PIERSON, Paul. Coping with Permanent Austerity: Welfare State Restructuring in Affluent Democracies In PIERSON, Paul ed. *The New Politics of the Welfare State*. Oxford: Oxford University Press, 2001, p. 410-456.

PIERSON, Paul. *Dismantling the Welfare State? : Reagan, Thatcher, and the Politics of Retrenchment*. Cambridge: Cambridge University Press, 1994.

PIERSON, Paul. Post-Industrial Pressures on the Mature Welfare States In PIERSON, Paul ed. *The New Politics of the Welfare State*. Oxford: Oxford University Press, 2001, p. 80-104.

PIERSON, Paul. *The New Politics of the Welfare State*. Oxford: Oxford University Press, 2001.

PIVEN, Frances Fox, CLOWARD, Richard A. *Regulating the Poor: The Functions of Public Welfare*. Second vintage edition. New York: Vintage Books, Random House, 1993.

PLAGNOL, Henri. *Lettre de mission*. Ministère de la Fonction publique, de la Réforme de l'Etat et de l'Aménagement du territoire. Secrétariat d'Etat à la Réforme de l'Etat. Paris, le 12 septembre 2002. Document annexé au rapport suivant : DE LA COSTE, Pierre. *L'Hyper-République : Bâtir l'administration en réseau autour du citoyen*. Paris : ministère de la Fonction publique, de la Réforme de l'Etat et de l'Aménagement du territoire, 2003. Disponible sur : <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics/034000010/index.shtml>.

POLANYI, Karl. *La grande transformation : Aux origines politiques et économiques de notre temps*. Paris : Gallimard, 1983.

POLLITT, Christopher, BOUCKAERT, Geert. Defining Quality In POLLITT, Christopher, BOUCKAERT, Geert ed. *Quality Improvement in European Public Services: Concepts, Cases and Commentary*. London: Sage, 1995, p. 3-19.

POLLITT, Christopher, BOUCKAERT, Geert. *Public Management Reform: A Comparative Analysis*. 2nded. Oxford: Oxford University Press, 2004.

POLLITT, Christopher. Convergence or Divergence: What has been Happening in Europe? In POLLITT, Christopher, THIEL, Sandra van, HOMBURG, Vincent ed. *New Public Management in Europe: Adaptation and Alternatives*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2007, p. 10-25.

PREMIER MINISTRE. MINISTERE DE FONCTION PUBLIQUE ET DE LA REFORME DE L'ETAT. ADAE. BEARING POINT. *Guide méthodologique MAREVA : Analyse de la valeur ajoutée des projets d'ADELE*. Document non-publié.

PREMIER MINISTRE. SECRETARIAT D'ETAT CHARGE DE LA PROSPECTIVE, DE L'EVALUATION DES POLITIQUES PUBLIQUES ET DU DEVELOPPEMENT DE L'ECONOMIE NUMERIQUE. ERIC BESSON. *France numérique 2012 : Plan de développement de l'économie numérique*, octobre 2008. Disponible sur : <http://francenumerique2012.fr/>.

PRIME MINISTER AND MINISTER FOR THE CABINET OFFICE. *Modernising Government*. London: The Stationery Office, March 1999. Disponible sur : <http://www.archive.official-documents.co.uk/document/cm43/4310/4310-04.htm>.

PRIME MINISTER. *The Citizen's Charter: Raising the Standard* (Cm: 1599). London: HMSO, 1991.

PUBLIC ACCOUNT COMMITTEE. *Twenty-first Report on Government on the Web*. London: House of Commons, 14 June 2000. Disponible sur : <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm199900/cmselect/cmpubacc/331/33102.htm>.

QUEBEC. OFFICE QUEBECOIS DE LA LANGUE FRANCAISE. *Le grand dictionnaire terminologique de la langue française*. Disponible sur : <http://www.oqlf.gouv.qc.ca/ressources/gdt.html>.

RAFFARIN, Jean-Pierre. *Discours prononcé par le Premier ministre lors de la présentation du plan RE/SO 2007*, le 12/11/2002. Disponible sur : http://archives.internet.gouv.fr/article8d2a.html?id_article=425.

RAPOPORT, Cécile. L'opposabilité des « droits-créances » constitutionnels en droit public français. Communication présentée au VII^e Congrès français de droit constitutionnel. Atelier 8 : Constitution, droits et devoirs. Congrès de Paris, 25, 26 et 27 septembre 2008. Disponible sur : <http://www.droitconstitutionnel.org/congresParis/atelierP8.html#com8>.

RAPPORT DE LA COMMISSION D'ÉVALUATION DU RMI. VANLERENBERGHE, Pierre, dir. *RMI, le pari de l'insertion : Evaluer pour proposer*. Paris : La Documentation française, 1992.

REINSTADLER, Anne. Analyse micro-économique du non-recours à l'allocation parentale d'éducation. *Rapport de recherche*. Paris : CNAF, 1999.

REINSTADLER, Anne. Le non-recours à l'APE : Analyse micro-économique. *Dossier d'étude*, novembre 1999, n° 2. Disponible sur : <http://www.caf.fr>.

REINSTADLER, Anne. Les causes du non-recours et du quasi non-recours à l'allocation parentale d'éducation : Quelles solutions pour limiter l'ampleur de ces phénomènes ? *Recherches et prévisions*, mars 2000, n° 59, p. 31-40.

REINSTADLER, Anne. Non-recours et quasi non-recours à des prestations sans condition de ressources. *Recherches et prévisions*, mars 1996, n° 43, p. 59-65.

RENAUDAT, Evelyne. Etude sur les bénéficiaires de l'allocation d'orphelin pour abandon manifeste. *Droit social*, mai 1985, n° 5, p. 393-404.

RENAUDAT, Evelyne. Les bénéficiaires potentiels de l'ancienne APE. *Dossiers CAF*, 1986, n° 4, p. 50-52.

RENAUDAT, Evelyne, VILLAC, Michel. L'allocation de soutien familial, l'intervention de l'Etat dans la gestion privée de l'après-divorce. *Recherches et prévisions*, 1986, n° 26, p. 1-12.

RIPHAHN, Regina T. Rational Poverty and Poor Rationality: The Take-up of Social Assistance Benefits. Institute for the Study of Labour (IZA) Discussion Paper, March 2000, n° 124. Bonn: IZA, 2000. Disponible sur : http://www.iza.org/index_html?lang=en&mainframe=http%3A//www.iza.org/en/webcontent/publications/reprints/index_html%3Fp_year%3D2001&topSelect=publications&ubSelect=reprints.

ROBERT, Didier. L'accès de tous aux droit de tous, par la mobilisation de tous. *Notes d'IENA, Informations du Conseil économique et social*, jeudi 12 juin 2003, n° 141.

ROCARD, Michel. *Circulaire du 23 février 1989 relative au renouveau du service public*. Journal officiel, 24/02/1989. Disponible sur : <http://www.vie-publique.fr/documents-vp/circulaire-23021989.pdf>.

ROCARD, Michel. *Circulaire du 25 octobre 1989 relative au développement de l'information administrative du public à travers la télématique*. Journal officiel, 04/02/1990, n° 30.

RODRIGUEZ, Jacques. La « révolution » thatchérienne en perspective : l'Angleterre et ses pauvres depuis 1834. *Cultures et conflits*, 1999, n° 35, p. 15-34. Disponible sur : <http://www.conflits.org/index177.html>.

ROEST, Koos. Strategic Review and Reform in the Netherlands. *Country Study Prepared for the OECD Symposium "Government of the Future: Getting From Here to There"*. Paris, 14-15 September 1999. Disponible sur : www.oecd.org/dataOECD/48/38/1910897.pdf.

ROMAN, Diane. Les droits sociaux : Des droits à part entière ? : Eléments pour une réflexion sur la nature et la justiciabilité des droits sociaux In DU CHEYRON, Patrick, GELOT, Didier dir. *Droit et pauvreté : Contributions issues du séminaire ONPES – DRESS-MiRe 2007*, p. 39-58. Disponible sur : <http://www.travail-solidarite.gouv.fr/web/observatoire-national-pauvrete-exclusion-sociale/presentation-productions/ouvrages.html>

ROSANVALLON, Pierre. *La crise de l'Etat-providence*. 3^e éd. Paris : Seuil, 1992.

ROSANVALLON, Pierre. *La nouvelle question sociale : Repenser l'Etat-providence*. Paris : Seuil, 1995.

ROUBAN, Luc. *La fonction publique*. 2^e éd. Paris : La Découverte, 2004.

ROUBAN, Luc. La réforme de l'Etat en Europe : Quel avenir pour le service public ? In D'ARCY, François, ROUBAN, Luc dir. *De la V^e République à l'Europe : Hommage à Jean-Louis Quermonne*. Paris : Presses de la Fondation nationale de sciences politiques, 1996, p.143-162.

ROUBAN, Luc, ZILLER, Jacques. De la modernisation de l'administration à la réforme de l'Etat. *Revue française d'administration publique*, juillet-septembre 1995, n° 75, p. 347-349.

ROUX-MORIN, Laëtitia. Administration électronique et qualité du service public : L'exemple des caisses d'allocations familiales. *Recherches et prévisions*, décembre 2006, n° 86, p. 33-41.

ROWNTREE, Benjamin Seebohm. *Poverty: A Study of Townlife*. London: Macmillan, 1902.

RUESCHEMEYER, Dietrich, SKOCPOL, Theda. *State, Social Knowledge, and the Origins of Modern Social Policies*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 1996.

SABATIER, Paul A., JENKINS-SMITH, Hank C. The Advocacy Coalition Framework: An Assessment In SABATIER, Paul A. ed. *Theories of the Policy Process*. Oxford: Westview Press, 1999, p. 117-168.

SABATIER, Paul, SCHLAGER, Edella. Les approches cognitives des politiques publiques : Perspectives américaines. *Revue française de science politique*, avril 2000, vol. 50, n° 2, p. 209-234.

SAURET, Jacques. Efficacité de l'administration et service à l'administré : Les enjeux de l'administration électronique. *Revue française d'administration publique*, 2004, n° 110, p. 279-295.

SCHARPF, Fritz W., SCHMIDT, Vivien A. *Welfare and Work in the Open Economy*. Oxford: Oxford University Press, 2000.

SCP. CBS. VROOMAN, Cok, HOFF, Stella. *The Poor Side of the Netherlands: Results from the Dutch Poverty Monitor 1997-2003*. The Hague: SCP, 2004.

SCRUGGS, Lyle. The Generosity of Social Insurance, 1971-2002. *Oxford Review of Economic Policy*, 2006, vol. 22, n° 3, p. 349-364.

SENAT. ARTHUIS, Jean. *Rapport d'information fait au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation (1) sur l'informatisation de l'Etat*. Session ordinaire de 2003-2004. Annexe au procès-verbal de la séance du 21 juillet 2004, n° 422. Disponible sur : <http://www.senat.fr/rap/r03-422/r03-4220.html>.

SENAT. DEMONTES, Christiane, LARDEUX, André. *Rapport d'information fait au nom de la mission d'évaluation et de contrôle de la Sécurité sociale (1) de la commission des Affaires sociales (2) sur l'amélioration des dispositifs de contrôle et d'audit internes du réseau des caisses d'allocations familiales et la mise en place du répertoire national des bénéficiaires*. Session ordinaire de 2008-2009. Annexe au procès-verbal de la séance du 10 février 2009, n° 206. Disponible sur : <http://www.senat.fr/rap/r08-206/r08-2060.html>.

SENAT. *Mise en œuvre de la charte des services publics*. Question écrite n° 21337 de M. Henri Collette (Pas-de-Calais - RPR). Réponse du ministère : Fonction publique. *Journal officiel du Sénat*, 27/08/1992, p. 1969. Disponible sur : <http://www.senat.fr/questions/base/1992/qSEQ920521337.html>.

SENAT. *Perspectives de simplification des formalités administratives pour les PME*. Réponse du ministère : Premier ministre. *Journal officiel*, 23/02/1995. Disponible sur : <http://www.senat.fr/questions/base/1995/qSEQ950109351.html>.

SENAT. Sénateur BRAUN, Gérard. *Rapport d'information fait au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation sur l'administration électronique au service du citoyen*. Session extraordinaire de 2003-2004. Annexe au procès-verbal de la séance du 6 juillet 2004, n° 402. Disponible sur : <http://www.senat.fr/rap/r03-402/r03-4020.html>.

SENAT. SERVICE DES ETUDES JURIDIQUES. *L'organisation de l'indemnisation et du placement des chômeurs : Pays-Bas*, janvier 2004.
Disponible sur : <http://www.senat.fr/lc/lc130/lc1307.html>.

SILBURN, Richard. United Kingdom In DIXON, John, MACAROV, David ed. *Poverty: A Persistent Global Reality*. London: Routledge, 1998, p. 204-210.

SIMON, Marie-Odile (avec la participation de Jeremy COUREL). Non-recours aux aides au logement : Enquête exploratoire sur la CAF du Havre. *Dossier d'étude*, septembre 2000, n° 12. Disponible sur : <http://www.caf.fr/>.

SIMON, Marie-Odile, LEGROS, Michel. Le non-recours chez les plus pauvres : Une approche empirique. *Recherches et prévisions*, mars 1996, n° 43, p. 51-58.

SNELLEN, Ignace. E-Government: A Challenge for Public Management In FERLIE, Ewan, LYNN Jr, Laurence E., POLLITT, Christopher ed. *The Oxford Handbook of Public Management*. Oxford: Oxford University Press, 2005, p. 398-421.

SNELLEN, Ignace. La gouvernance électronique : Implications pour les citoyens, les gouvernants et les fonctionnaires. *Revue internationale des sciences administratives*, juin 2002, vol. 68, n° 2, p. 207-225.

SPENLEHAUER, Vincent. *L'évaluation des politiques publiques, avatar de la planification*. Thèse pour l'obtention du doctorat de science politique de l'Université Pierre Mendès-France de Grenoble, 12 décembre 1998.
Disponible sur : <http://tel.archives-ouvertes.fr/tel-00342592/en/>.

SPICKER, Paul. Targeting, Residual Welfare and Related Concepts: Modes of Operation in Public Policy. *Public Administration*, 2005, vol. 83, n° 2, p. 345-365.

STAFFORD, Bruce. Service Delivery and the User In MILLAR, Jane ed. *Understanding Social Security: Issues for Policy and Practice*. Bristol: The Policy Press and the Social Policy Association, 2003, p. 213-234.

STANTON, David. The Take-up Debate on the UK Family Income Supplement. *Policy and Politics*, 1977, vol. 5, n° 4, p. 27-45.

STEINMO, Sven. « Néo-institutionnalismes » In BOUSSAGUET, Laurie, JACQUOT, Sophie, RAVINET, Pauline dir. *Dictionnaire des politiques publiques*. 2^e éd. Paris : Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, 2006, p. 292-299.

STOLERU, Lionel. *Vaincre la pauvreté dans les pays riches*. Paris : Flammarion, 1974.

STREECK, Wolfgang, THELEN, Kathleen. *Beyond Continuity: Institutional Change in Advanced Political Economies*. Oxford: Oxford University Press, 2005.

STREECK, Wolfgang, THELEN, Kathleen. Introduction: Institutional Change in Advanced Political Economies In STREECK, Wolfgang, THELEN, Kathleen ed. *Beyond Continuity: Institutional Change in Advanced Political Economies*. Oxford: Oxford University Press, 2005, p. 1-39.

STROBEL, Pierre. VERITE, Catherine. Simplifier, pourquoi, pour qui ? *Recherches et prévisions*, mars 1996, n° 43, p. 79-89.

SUREL, Yves. The Role of Cognitive and Normative Frames in Policy-making. *Journal of European Public Policy*, 2002, vol. 7, n° 4, p. 495-512.

TABAROT, Michel. Le développement de l'offre d'accueil de la petite enfance. *Rapport au Premier ministre*. Paris : La Documentation française, juillet 2008. Disponible sur : <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics/084000479/index.shtml>.

TALBOT, Colin. La réforme de la gestion publique et ses paradoxes : L'expérience britannique. *Revue française d'administration publique*, 2003, n° 105-106, p. 11-24.

TAPSCOTT, Don. *The Digital Economy: Promise and Peril in the Age of Networked Intelligence*. New York: McGraw-Hill, p. 167-175.

TAYLOR-GOOBY, Peter. Rent Benefits and Tenants Attitudes: The Batley Rent Rebate and Allowance Study. *Journal of Social Policy*, 1976, vol. 5, n° 1, p. 33-48.

THELEN, Kathleen, STEINMO, Sven. Historical Institutionalism in Comparative Politics In STEINMO, Sven, THELEN, Kathleen, LONGSTRETH, Frank ed. *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis*. Cambridge: Cambridge University Press, 1992, p. 1-32.

THIEL, Sandra van, POLLITT, Christopher, HOMBURG, Vincent. Conclusions In POLLITT, Christopher, THIEL, Sandra van, HOMBURG, Vincent ed. *New Public Management in Europe: Adaptation and Alternatives*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2007, p. 196-203.

THIEL, Sandra van. Quangos in Dutch Government In POLLITT, Christopher, TALBOT, Colin ed. *Unbundled Government: A Critical Analysis of the Global Trend to Agencies, Quangos and Contractualisation*. London: Routledge, 2004, p. 167-183.

TITMUSS, Richard. *The Social Division of Welfare*. Liverpool: Liverpool University Press, 1956.

TOFFLER, Alvin. *Future Shock*. London: Pan Books, 1970.

TOONEN, Theo A. J. Administrative Reform: Analytics In PETERS, B. Guy, PIERRE, Jon ed. *Handbook of Public Administration*. Concise Paperback Edition. London: Sage, 2007, p. 301-310.

TOWNSEND, Peter. *The Family Life of Old People*. Oxford: Routledge, 1957.

TRELOAR, Paul. New Tax Credits: Will they Tackle Child Poverty? *Poverty*, summer 2002, n° 112. Disponible sur : <http://www.cpag.org.uk/info/Povertyarticles/Poverty112/tax.htm>.

TRUBEK, David M., TRUBEK, Louise G. The Open Method of Co-ordination and the Construction of Social Europe In ZEITLIN, Jonathan, POCHET, Philippe ed. with MAGNUSSON, Lars. *The Open Method of Co-ordination in Action: The European Employment and Social Inclusion Strategies*. Brussels: P.I.E.- Peter Lang S.A., 2005, p. 83-103.

TRUDEL, Pierre. Renforcer la protection de la vie privée dans l'Etat en réseau : L'aire de partage de données personnelles. *Revue française d'administration publique*, 2004, n° 110, p. 257-266.

TWEEDE KAMER. *Preventie en bestrijding van stille armoede en sociale uitsluiting; nota De andere kan van Nederland* (La prévention et la lutte contre la pauvreté cachée et l'exclusion sociale. Note L'autre côté des Pays-Bas). Tweede Kamer, vergaderjaar 1995/1996, 24515, nrs. 1-2.

TWINE, Fred. *Citizenship and Social Rights: The Interdependence of the Self and Society*. London: Sage Publications, 1994.

UNION EUROPEENNE. *Traité sur l'Union européenne*. Journal officiel n° C 191, 29/07/1992. Disponible sur : <http://eur-lex.europa.eu/fr/treaties/dat/11992M/html/11992M.html>.

UNITED KINGDOM. DEPARTMENT OF FINANCE AND PERSONEL. *Government Gateway – An Introduction (Market Overview Document VO.5)*. Monday September 20th, 2004. Disponible sur : <http://www.dfpni.gov.uk/did-government-gateway>.

UNITED KINGDOM. DHSS. *Reform of Social Security*. London: HMSO, 1985.

UNITED KINGDOM. DHSS. SOCIAL SECURITY RESEARCH. *Taking Up a Means-Tested Benefit: The Process of Claiming Family Income Supplement*. London: HMSO, 1983.

UNITED KINGDOM. DWP. *Departmental Framework*. Leeds: DWP, 30 October 2008, p. 46-52. Disponible sur : <http://www.dwp.gov.uk/aboutus/dept-framework-oct08.pdf>.

UNITED KINGDOM. DWP. *Income Related Benefits Estimates of Take-up in 2006-07*. London: DWP, 2008. Disponible sur : http://www.dwp.gov.uk/asd/income_analysis/jun_2008/0607_Publication.pdf.

UNIVERSITY OF YORK. DEPARTMENT OF SOCIAL ADMINISTRATION AND SOCIAL WORK. SOCIAL POLICY RESEARCH UNIT. *The Process of Claiming Family Income Supplement: Background Paper II*. DHSS 66/2. 81. AC. York: University of York, 1981. Non-published document.

VAN PARIJS, Philippe. Competing Justifications of Basic Income In VAN PARIJS, Philippe ed. *Arguing for Basic Income: Ethical Foundations for a Radical Reform*. London: Verso, 1992.

VARNEY, Sir David. *Service Transformation: A Better Service for Citizens and Business, A Better Deal for the Taxpayer*. London: The Stationery Office, December 2006. Disponible sur : www.hm-treasury.gov.uk/d/pbr06_varney_review.pdf.

VASAK, Karel. Les différentes typologies des droits de l'homme In BRIBOSIA, Emmanuelle, HENNEBEL, Ludovic dir. *Classer les droits de l'homme*. Bruxelles : Bruylant, 2004, p. 11-23.

VIEILLERIBIERE, Jean-Luc. Les difficultés administratives des personnes les plus démunies face au système de protection sociale In ONPES. *Les travaux de l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale 2000*. Paris : La Documentation française, 2000, p. 227-258.

VISSER, Jelle, HEMERIJCK, Anton. *'A Dutch Miracle': Job Growth, Welfare Reform and Corporatism in the Netherlands*. Amsterdam: Amsterdam University Press, 1997.

VITALIS, André, DUHAUT, Nicolas. NTIC et relation administrative : De la relation de guichet à la relation de réseau. *Revue française d'administration publique*, 2004, n° 110, p. 315-326 .

VROOMAN, J. C., ASSELBERGHS, K. T. M. *De gemiste bescherming, niet-gebruik van sociale zekerheid door bestaansonzekere huishoudens* (The Missed Protection, Non-take-up of Social Security by Households in State of Uncertainty). Rijswijk: COSZ, SCP, 1994.

WALKER, Alan, WALKER, Carol. *The Growing Divide: A Social Audit 1979-1987*. London: CPAG, 1987.

WARIN, Philippe, CHAUVEAUD, Catherine. Le non-recours aux prestations sociales : Premiers résultats de l'Observatoire du non-recours. Grenoble : Pacte/CERAT-IEP, ODENORE, décembre 2004 (pour la DRESS-CNAF).

WARIN, Philippe. *L'accès aux droits sociaux*. Grenoble : Presses universitaires de Grenoble, 2006.

WARIN, Philippe. La myopie des politiques publiques : L'exemple de la mesure de l'accès aux droits sociaux en Europe In SEDJARI, Ali dir. *Administration, gouvernance et décision publique*. Paris/Rabat : l'Harmattan/Gret, 2004, p. 347-370.

WARIN, Philippe. *Le non-recours aux services publics de l'Etat : Mesure et analyse d'un phénomène méconnu : Synthèse de la recherche*. Grenoble : CERAT – IEP, septembre 2002 (pour la Direction générale de l'Administration et de la Fonction publique).

WARIN, Philippe. Le non-recours aux services publics, une question en attente de reconnaissance. *Informations sociales*, 2003, n° 109, p. 94-101.

WARIN, Philippe. Le non-recours aux services publics, une question urgente In FRANCE QUALITE PUBLIQUE. *L'accueil et la relation usagers/clients/citoyens-services publics*. Paris : La Documentation française, septembre 2004, p. 65-71.

WARIN, Philippe. Le non-recours par désintérêt : La possibilité d'un « vivre hors droits ». *Vie sociale*, 2008, n° 1, p. 1- 11.

WARIN, Philippe. Les politiques publiques face à la non demande sociale In BORRAZ, Olivier, GUIRAUDON, Virginie dir. *Politiques publiques, vol. 2 : Des politiques publiques pour changer la société ?* Paris : Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, 2009 (à paraître).

WARIN, Philippe. Mesurer le non-recours aux prestations sociales : La recherche d'indicateurs. *Recherches et prévisions*, septembre 2003, n° 73, p. 90-96.

WARIN, Philippe. Pas de politique d'accès aux droits sociaux sans information sur les publics vulnérables : Un défi pour les administrations. *Recherches et prévisions*, mars 2007, n° 87, p. 7-16.

WARIN, Philippe. The Role of Nonprofit Associations in Combating Social Exclusion in France. *Public Administration and Development*, 2002, n° 22, p. 73-82.

WARIN, Philippe. Usagers et réformes du service public In WARIN, Philippe dir. *Quelle modernisation des services publics ?* Paris : La Découverte, 1997, p. 9-30.

WEAVER, R. Kent. *Ending Welfare as we Know it*. Washington D.C.: Brookings Institution Press, 2000.

WHITAKER, Gordon P. Coproduction: Citizen Participation in Service Delivery. *Public Administration Review*, 1980, vol. 40, n° 3, p. 240-246.

WHITELEY, Paul F., WINYARD, Stephen J. *Pressure for the Poor: The Poverty Lobby and Policy Making*. London: Methuen, 1987.

WILDEBOER SHUT, J. M., VROOMAN, J. C., BEER, P. T. de. *On Worlds of Welfare: Institutions and their Effects in Eleven Welfare States*. The Hague: SCP, April 2001.

WINTOUR, Patrick. New Taskforce to Focus on Alleviation of Social Exclusion. *The Guardian*, Tuesday 13 June 2006.

Disponible sur : <http://www.guardian.co.uk/politics/2006/jun/13/uk.socialexclusion>.

WOERTH, Eric. *RGPP : 1^{er} rapport d'étape au Président de la République*. 3 décembre 2008. Disponible sur : http://www.rgpp.modernisation.gouv.fr/fileadmin/user_upload/1erRapportEtapeRGPP.pdf.

WRIGHT, Vincent. Le cas britannique : Le démantèlement de l'administration traditionnelle. *Revue française d'administration publique*, juillet-septembre 1995, n° 75.

WRR. Een Werkend perspectief (Une perspective active). *Report to the Government* n° 38. The Hague: SDU, 1990.

YONGJOO, Jeon, HAIDER-MARKEL, Donald P. Tracing Issue Definition and Policy Change: An Analysis of Disability Issue Images and Policy Response. *Policy Studies Journal*, 2001, vol. 29, n° 2, p. 215-231.

ZEGGAR, Hayet. Enquête auprès des personnes en difficulté face aux prestations et aux administrations In ONPES. *Les travaux de l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale 2000*. Paris : La Documentation française, 2000, p. 259-318.

ZEITLIN, Jonathan, POCHE, Philippe, with MAGNUSSON, Lars. *The Open Method of Coordination in Action: The European Employment and Social Inclusion Strategies*. Brussels: P.I.E.- Peter Lang S.A., 2005.

ZHONGDANG, Pan, KOSICKI, Gerald M. Framing Analysis: An Approach to New Discourse. *Political Communication*, 1993, vol. 10, n° 1, p. 55-75.

