

un financement identifié pour la famille. Dans un autre groupe qui contient notamment l'Allemagne, malgré une rhétorique de soutien à la famille, les acteurs politiques sont réticents à intervenir dans la vie privée et les familles doivent se tourner vers le marché et la sphère privée. Dans les pays de l'Est, on assiste, après une phase d'intervention publique importante, à un retour aux solidarités familiales. Enfin, dans les pays du Sud, qui valorisent traditionnellement les solidarités familiales, la politique familiale reste fragmentée et non coordonnée. Cet article, qui souligne donc que la France a fait jusqu'alors le choix de la solidarité nationale, invite finalement à réfléchir sur les grands défis futurs de la politique familiale : la question du ciblage des publics, la prise en compte

des mutations de la famille et son financement. Ce panorama montre la complexité de la définition des solidarités familiales et de leurs impacts. Cet ouvrage tend également à être un plaidoyer pour le maintien d'une intervention publique auprès des familles, au détriment d'un report de la solidarité sur le réseau familial, source d'inégalités sociales. Il donne, enfin, une riche matière à réflexion sur les politiques familiales et sociales, leurs finalités, leurs objets de référence, leur capacité à réduire les inégalités : questions aujourd'hui cruciales.

Delphine Chauffaut

CNAF – responsable du département de la recherche et de l'animation des chargés d'études.

Philippe Warin

L'accès aux droits sociaux

2006, Grenoble, Presses universitaires de Grenoble, collection Politique en +, 168 pages.

Voici un ouvrage qui a le grand mérite de présenter, pour la première fois, une synthèse à la fois concise et accessible pour les non-spécialistes, tout en étant stimulante, sur un thème au sujet duquel les rapports publics ont été particulièrement nombreux ces dernières années. Chercheur au CNRS et professeur à l'Institut d'études politiques de Grenoble, Philippe Warin connaît bien la question puisqu'il a travaillé depuis plusieurs années sur la question de l'accès aux services publics, pour l'Union européenne (UE), pour la Direction générale de l'Administration et de la Fonction publique, et dans le cadre de l'Observatoire du non-recours aux services publics qu'il a créé dans l'Isère. Certes, les recherches sur ce sujet ont débuté dès les années 1970, à l'initiative de la Caisse nationale des allocations familiales (CNAF) – ce que rappelle l'auteur –, mais elles n'ont pas été publiées, en dehors des articles d'Antoine Math et de Wim Van Orschoot parus dans *Recherches et Prévisions* en 1996 (1). La question de l'accès aux droits sociaux a été inscrite sur l'agenda politique dans les années 1990 par plusieurs rapports officiels (dont ceux du Secours catholique en 1994, de

Geneviève de Gaulle-Anthonioz en 1995, et de Marie-Thérèse Join-Lambert en 1998...) et par la loi d'orientation relative à la lutte contre l'exclusion (1998). Plus récemment, un rapport pour la CNAF (2), le rapport de l'Inspection générale des affaires sociales sur le non-recours aux droits sociaux (2005), le rapport pour l'UE du groupe de travail européen EXNOTA, au sein duquel P. Warin coordonnait les travaux français auxquels la CNAF a participé (2005), ainsi que des rapports du Conseil de l'Europe (2001 et 2002) se sont saisis de cette question. L'auteur part du constat dressé par Robert Castel, selon lequel les politiques sociales connaissent un changement de paradigme depuis la crise économique des années 1970 : fondée depuis l'après-Seconde Guerre mondiale sur l'égalité et l'universalité des droits sociaux, la protection sociale s'individualise en raison de la montée de la précarité salariale. Privé de financement, le système de protection sociale, notamment l'aide sociale et l'assurance chômage, tend à individualiser les situations créatrices de droits (ciblage des politiques), et à exiger une contrepartie en terme d'insertion pour les titulaires de droits (activation des politiques).

(1) Math A., 1996, *Le non-recours en France : un vrai problème, un intérêt limité*, et van Oorschot W. et Math A., 1996, *La question du non-recours aux prestations sociales*, *Recherches et Prévisions*, n° 43.

(2) Frotiée B. et al., 2004, « Les débats sur l'accès aux droits sociaux entre lutte contre les exclusions et modernisation administrative », Dossier d'études, CNAF, n° 60.

L'ouvrage est structuré en six parties : histoire de l'émergence de la question de l'accès aux droits sociaux en France, puis en Europe, politiques d'accès aux droits sociaux, mesure et reconnaissance du phénomène du non-recours au Royaume-Uni et en France, signification politique du non-recours, politiques françaises actuelles d'accès aux droits sociaux et de lutte contre le non-recours à ces droits.

On pourra trouver réductrice la proposition selon laquelle la promotion des droits-créances (droits sociaux fondamentaux théoriquement opposables à l'État) est à l'origine de l'approche comportementaliste de l'accès aux droits sociaux actuellement privilégiée par les politiques publiques françaises. Faisant reposer la recherche de ses droits sur l'usager – censé être mieux informé grâce à la simplification et à la réforme administrative –, cette approche est en effet concomitante de la mise en place de politiques d'activation de la protection sociale (ciblage, insertion). En revanche, la promotion des droits-créances est plus ancienne : elle est inséparable de la généralisation de l'aide et de l'action sociales dont les grands principes sont affirmés dans le préambule de la Constitution de 1946, lequel fait partie du « bloc constitutionnel » actuel. Intenter un procès à la philosophie des droits-créances reviendrait à passer sous silence le progrès que leur (résistible) promotion a représenté. Dans le contexte de crise économique durable que la France traverse depuis plus de trois décennies, cette promotion passe essentiellement par l'aide et l'action sociales ciblées et moins par le système universel de protection sociale. Elle ne résout toutefois en aucun cas la question de la précarisation économique, sociale et juridique que connaît une part grandissante de la population. Mieux, estime l'auteur, le ciblage propre à l'aide et à l'action sociales, en stigmatisant les bénéficiaires potentiels et en complexifiant les conditions d'attribution, est en partie à l'origine de phénomènes de non-recours ou de nonaccès aux droits sociaux.

Le chapitre consacré au traitement européen de l'accès aux droits sociaux montre que, d'une manière plus générale, l'approche française – qui ne prend pas suffisamment en compte la question de l'inadaptation des institutions face aux problèmes – offre des mesures d'aménagement qui font reposer la prise en charge de la complexité et de l'inadéquation de l'organisation du système d'aide sociale sur le prestataire (organismes, services et agents publics) et sur les usagers. Dans ces conditions, évoquant l'un des rapports du Conseil de l'Europe sur l'accès aux droits sociaux (3), P. Warin appelle à une inflexion des approches politiques françaises

de l'accès aux droits, du « comportementalisme » (promotion des capacités individuelles à faire valoir ses droits) vers plus d'« institutionnalisme » (réforme des règles de fond et d'organisation des prestations). L'auteur illustre son propos par le fait suivant qu'il a mis en évidence dans l'une de ses recherches : les départements français les moins administrés (ratio nombre de fonctionnaires/population totale) sont souvent les moins riches et les plus exposés au chômage. Les indicateurs européens adoptés dans le cadre de la politique européenne d'inclusion sociale (PANInclusion) sont, par construction, peu nombreux et frustrés, afin de s'adapter aux systèmes d'information statistique différents des pays membres de l'UE. Ces indicateurs sont utilisés pour élaborer le plan triennal pour l'inclusion sociale que chaque État doit envoyer à la Commission européenne, et si les lois organiques relatives aux lois de finances et aux lois de financement de la sécurité sociale ont conduit à l'élaboration d'indicateurs supplémentaires, leur évaluation prendra du temps, puisque les premiers viennent d'être adoptés (loi de finances 2006 et loi de financement de la sécurité sociale 2007). Par ailleurs, tout comme ceux de PanInclusion, ces indicateurs portent davantage sur l'insertion que sur l'accès et le non-recours aux droits sociaux proprement dits.

En conclusion, P. Warin estime que, située aux confins des questions de l'ineffectivité de l'accès et de l'ineffectivité des droits eux-mêmes dans un contexte de crise économique et sociale, la question du non-recours et de l'accès aux droits sociaux soulève celle du sens du repli des politiques sociales vers les populations qui en ont le plus besoin (ciblage). Comme le signalent bien des auteurs s'appuyant sur des études et des données chiffrées comparatives (A. Math), ou sur l'analyse juridique (Michel Borgetto), le ciblage n'est ni la politique la plus efficace ni la plus équitable pour faire accéder à leurs droits les populations en difficulté. De surcroît, une telle politique remet en cause les principes d'universalité des droits et de mutualisation de leur financement sur lesquels repose la pérennité du système, si bien que les principaux financeurs, à savoir les classes moyennes, risquent à terme de refuser de jouer les payeurs. En conclusion, l'auteur se demande si le but de ces réformes n'est pas, au bout du compte, de provoquer le retrait des bénéficiaires... Sans aller jusqu'à évoquer une telle « finalité » derrière ces réformes, il est certain qu'il s'agit aujourd'hui d'un effet constaté.

Nadia Kesteman

CNAF – Département de l'animation de la recherche et du réseau des chargés d'études.

(3) Daly M., 2002, *L'accès aux droits sociaux en Europe*, Éditions du Conseil de l'Europe.