

DOSSIER D'ETUDE N° 60

Septembre 2004



Michel Borgetto, Michel Chauvière,
Brigitte Frotiée, Renard Didier
En collaboration avec Michèle Poulain

Les débats sur l'accès aux droits sociaux
entre lutte contre les exclusions
et modernisation administrative

CERSA

TABLE DES MATIERES

AVANT - PROPOS	4
INTRODUCTION	6
PREMIÈRE PARTIE : LES DÉBATS SUR LA NATURE ET L'ÉTENDUE DES DROITS	10
CHAPITRE 1 : LES DIFFICULTÉS DE L'ACCÈS AUX DROITS	10
<i>Section 1 : Dire, mesurer et définir l'exclusion</i>	<i>10</i>
§ 1. Dire l'exclusion : le flottement des catégories d'analyse.....	10
§ 2. Mesurer l'exclusion : l'incertitude des indicateurs quantitatifs.....	12
§ 3. Définir les causes de l'exclusion : une taxinomie de situations	14
<i>Section 2 : La complexité de la gestion administrative, cause de ruptures de droits</i>	<i>16</i>
§ 1. La rigidité des catégories administratives.....	16
§ 2. Des seuils différenciés sans être en temps réel.....	17
§ 3. Un système de prestations incompatibles entre elles.....	17
CHAPITRE 2 : LES ÉTAPES DE LA CONSTRUCTION JURIDICO-POLITIQUE	18
<i>Section 1 : Le tournant des années quatre-vingts : l'extension des droits</i>	<i>19</i>
<i>Section 2 : Le moment RMI</i>	<i>19</i>
§ 1. Une extension de la politique d'insertion sur une base de contractualisation.....	19
§ 2. Une prestation originale qui tient compte de l'accès aux droits	21
<i>Section 3 : L'effectivité des droits consolidée par la loi du 29 juillet 1998</i>	<i>21</i>
§ 1. L'évolution de la question dans les travaux et débats parlementaires.....	21
§ 2. Les programmes de lutte contre les exclusions et en faveur de l'accès aux droits	23
§ 3. Les débats parlementaires sur les instruments de l'action publique d'insertion	24
A) Le cumul des prestations	25
B) La fixation d'un seuil minimal insaisissable pour les prestations familiales.....	25
C) L'indexation sur les prix de l'allocation d'insertion et de l'allocation de solidarité spécifique	26
D) L'intéressement des bénéficiaires de l'API à l'exercice d'une activité professionnelle	26
<i>Section 4 : L'accès aux soins consacré par la Couverture maladie universelle (CMU)</i>	<i>27</i>
§ 1. Les insuffisances de l'aide médicale.....	28
§ 2. Un dispositif controversé.....	29
CHAPITRE 3 : LES STRATÉGIES D'ACTION ET D'INFORMATION DES ASSOCIATIONS	30
<i>Section 1 : L'UNIOPSS, interlocuteur historique des pouvoirs publics</i>	<i>31</i>
<i>Section 2 : ALERTE, " grande cause nationale "</i>	<i>32</i>
<i>Section 3 : Une implication dans la politique européenne</i>	<i>33</i>
CHAPITRE 4 : L'ACCÈS AUX DROITS SAISI PAR L'EUROPE	36
<i>Section 1 : La commission européenne et la problématique de l'inclusion sociale</i>	<i>36</i>
<i>Section 2 : Le Conseil de l'Europe et l'amélioration de l'accès aux droits sociaux</i>	<i>38</i>

SECONDE PARTIE : LES DÉBATS SUR LA GESTION INSTITUTIONNELLE DES DROITS	40
CHAPITRE 1 : MODERNISATION ADMINISTRATIVE ET LUTTE CONTRE LES EXCLUSIONS	40
<i>Section 1 : Nouveaux processus, management public et territorialisation</i>	40
<i>Section 2 : Enjeux de gestion pour le secteur social</i>	41
<i>Section 3 : Effectivité et efficacité des droits sociaux</i>	42
CHAPITRE 2 : NOUVELLES PROCÉDURES POUR LES SERVICES PUBLICS SOCIAUX	43
<i>Section 1 : L'inscription dans la dynamique de simplification administrative</i>	43
§ 1. La responsabilisation des services.....	44
§ 2. La démarche " qualité " étendue aux services sociaux.....	44
§ 3. L'e-administration et les téléprocédures.....	45
<i>Section 2 : L'intervention de nouvelles catégories</i>	46
§ 1. La construction d'un nouveau langage administratif.....	46
§ 2. Le problème du non-usager et du non-recours.....	47
<i>Section 3 : L'introduction de nouveaux instruments au service de l'insertion</i>	48
§ 1. La contractualisation et le maintien des droits.....	48
§ 2. La personnalisation de l'accompagnement.....	48
CHAPITRE 3 : NOUVEAUX ENJEUX INSTITUTIONNELS	49
<i>Section 1 : Les mécanismes de coopération et de coordination</i>	49
§ 1. Le regroupement de guichets.....	50
§ 2. La mise en place de conventions entre institutions sociales et médico-sociales.....	50
§ 3. La mise en place des Commissions d'Action Sociale d'Urgence (CASU).....	51
<i>Section 2 : L'Observation en débat</i>	52
§ 1. Les missions des observatoires.....	52
§ 2. Faut-il d'autres observatoires ?.....	53
CONCLUSION	55
BIBLIOGRAPHIE	57

L'étude présentée ici rend compte de façon synthétique des politiques et des débats français en matière d'accès aux droits sociaux depuis une vingtaine d'années. On le sait, les mesures améliorant l'accès aux droits sociaux sont, avec les politiques d'insertion, l'un des deux éléments structurant les politiques de lutte contre les exclusions. Ce rapport décrit le contexte de l'adoption de la loi d'orientation contre les exclusions de 1998. Elle resitue également le rôle récent de l'Union Européenne dans les politiques de lutte contre les exclusions, ainsi que celui du Conseil de l'Europe. Enfin, les réformes de l'Etat et des services publics concernant l'amélioration du service rendu sont également traitées.

La problématique de l'accès aux droits sociaux s'articule autour de deux volets que traite ce rapport. Le premier porte sur les droits sociaux proprement dits, leur nature, leur étendue, leur reconnaissance. L'évolution de cette question depuis deux décennies est en grande partie conditionnée, depuis une quinzaine d'années, par l'accession des droits de l'homme dits de seconde génération ou droits-créances au statut de droits juridiquement sanctionnés. L'apport des institutions européennes (Union Européenne et Conseil de l'Europe) est de ce point de vue très important. Le second axe autour duquel s'organisent les enjeux des droits sociaux concerne l'organisation et la gestion administrative de ces droits, leur effectivité, et notamment l'amélioration et la modernisation du service public.

Depuis la rédaction et la remise de cette étude, ces deux thèmes ont fait l'objet de plusieurs rapports officiels : le rapport 2003-2004 de l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale (ONPES), et le rapport de l'Inspection Générale des Affaires Sociales (IGAS) de mai 2004 synthétisant les bilans de la loi d'orientation relative à l'exclusion du 29 juillet 1998. Nous en proposons une rapide synthèse dans la mesure où ils éclairent et approfondissent les deux thèmes abordés dans ce dossier d'études.

Le rapport de l'ONPES souligne à nouveau le lien qui doit exister, pour l'efficacité des mesures de lutte contre l'exclusion, entre les actions d'insertion par l'emploi et l'amélioration de l'accès aux droits sociaux (logement, santé, éducation ..). Ceci est vrai pour les personnes proches de l'emploi, car la précarité en termes de santé ou de logement peut être un facteur de perte de l'emploi, mais plus encore pour les personnes éloignées de l'emploi pour lesquelles l'insertion passe également par une action sur la santé, le logement, la formation. Le rapport IGAS souligne de ce point de vue les apports et les insuffisances du bilan d'exécution de la loi de 1988 : si la couverture maladie s'est améliorée, les phénomènes de renoncement aux soins pour motifs financiers persistent (1), de même que les inégalités sociales dans le domaine de la santé. Le rapport (juin 2003) du Conseil Economique et Social sur le sujet qui nous occupe déplore d'ailleurs la décision de réduire les crédits alloués aux Programmes régionaux d'accès à la prévention et aux soins, dont pourtant l'IGAS souligne l'efficacité. Surtout, en matière de logement, la situation a empiré en raison de la hausse des loyers, de la baisse de la solvabilisation assurée par les aides personnelles au logement, et de la pénurie de logements, notamment de logements sociaux, alors que les loyers du parc privé ont connu ces dix dernières années une très forte augmentation. Alors que la pauvreté relative, après avoir diminué pendant cinq années, semble augmenter depuis fin 2001, il est plus que jamais primordial que les personnes touchées ne s'installent pas dans la pauvreté, souligne l'ONPES, qui constate que d'après les rares données longitudinales disponibles, les sorties de la pauvreté, qui, selon l'Insee, concernent un tiers à 40 % des ménages pauvres, ne sont souvent que temporaires, la moitié de ces ménages redevenant pauvres dans les deux ans. Pour l'ONPES, les dispositifs d'aides à l'emploi, mieux ciblés sur les allocataires de minima sociaux et les personnes

en situation précaire (conformément aux exigences de la loi de 1988), se sont certes montrés efficaces, mais leur diminution en volume depuis deux ans a limité ces effets. Ce constat en demi-teinte est également repris par le rapport IGAS. Et ce alors que l'accès à l'emploi n'implique pas systématiquement une sortie de la pauvreté.

S'agissant de la gestion administrative des dispositifs d'accès aux droits sociaux, l'IGAS dresse un tableau sévère de l'empilement des instances départementales, qui a pour conséquence leur faible lisibilité et leur manque de coordination, et propose la création d'une instance unique. Par ailleurs l'IGAS déplore l'insuffisance des mesures d'information et d'accompagnement des usagers, et de collecte et de diffusion des bonnes pratiques des collectivités locales et de différents services publics.

Pour conclure, ce dossier d'études s'inscrit aussi dans un contexte politique : plan de cohésion sociale, comité interministériel de lutte contre l'exclusion sociale, présentation du deuxième plan d'action national pour l'inclusion sociale 2003-2005 (PAN inclusion).

Pour ne retenir que les deux derniers, qui traitent spécifiquement du sujet de ce dossier, les groupes de travail du Conseil national de lutte contre l'exclusion (CNLE), dans le cadre de la préparation de la conférence et le comité interministériel du même nom, ont proposé un certain nombre de dispositions demandées depuis longtemps par les associations en la matière. Celles qui ont été retenues par le Comité interministériel du 6 juillet 2004 (et par le PAN inclusion) portent notamment sur deux points : l'effectivité de l'accès aux droits sociaux fondamentaux (pôles d'accueil social commun, encouragement à la simplification des actions sociales individuelles et des procédures administratives, meilleur accompagnement des familles monoparentales, lutte contre l'illettrisme, accès à la culture et aux loisirs) et le logement (amélioration et augmentation de l'hébergement d'urgence et renforcement de la médiation en matière d'accès au logement social). Assez logiquement, ces mesures se démarquent peu de celles promues ces dernières années.

Nadia Kesteman
Conseillère technique, CNAF
Direction des statistiques, des études et de la recherche

(1) Le plafond de revenu pour l'ouverture du droit à CMUC est fixé en deçà du seuil de pauvreté, même si des aménagements ont été annoncés pour les enfants dans le cadre du récent comité interministériel de lutte contre l'exclusion sociale.

"La Nation assure à l'individu et à la famille les conditions nécessaires à leur développement.

Elle garantit à tous, notamment à l'enfant, à la mère et aux vieux travailleurs, la protection de la santé, la sécurité matérielle, le repos et les loisirs. Tout être humain qui, en raison de son âge, de son état physique ou mental, de la situation économique, se trouve dans l'incapacité de travailler a le droit d'obtenir de la collectivité des moyens convenables d'existence."

Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946.

Introduction

La question de l'accès aux droits sociaux s'est organisée et structurée, en France tout au moins, autour de deux grands axes : la lutte contre les exclusions et l'aide aux plus démunis d'un côté, la réforme de l'État et des services publics de l'autre.

Le premier axe renvoie directement aux institutions et aux dispositifs de protection sociale ; en effet, l'existence d'un accès effectif aux prestations auxquelles elles peuvent prétendre revêt, pour des populations fragilisées ou qui risquent de l'être, un caractère d'autant plus crucial que, face au nombre grandissant d'individus en situation de rupture sociale, se trouvent en jeu des principes aussi importants que ceux d'égalité et de cohésion sociale.

Le second axe renvoie, quant à lui, au processus de modernisation de l'appareil administratif et de ses modes d'intervention ; il s'agit là d'un chantier récurrent depuis de nombreuses décennies qui, *via* la question de l'accès des citoyens aux services publics, inclut logiquement, dans la mesure où elle invite à une simplification des procédures et à une plus grande transparence des processus de décision, celle de l'accès aux droits¹.

Chacun de ces axes constitue, au regard de la problématique générale de l'accès aux droits sociaux, non pas seulement un enjeu pour l'action mais aussi un objet de débat.

Provenant de sources multiples (praticiens, politiques, chercheurs, organismes gestionnaires, ministères, associations), comprenant des documents de statuts très divers et résultant d'une pluralité de débats plus ou moins spécialisés et approfondis, la littérature concernée se prête mal, cependant, à une synthèse des acquis : les débats auxquels donne lieu la question de l'accès aux droits sociaux ne constituant pas un ensemble unifié et homogène. C'est dire que la masse documentaire considérable que cette question a suscitée ces dernières années² reste composite et disparate, tributaire qu'elle est tant de l'évolution que des lieux de débats dont elle est issue.

Pour l'essentiel, la littérature en question peut être regroupée en trois grandes catégories : l'une à vocation pratique car visant à l'aménagement et à l'amélioration concrète de l'accès aux droits sociaux ; l'autre, à vocation politique car visant à alimenter le débat public ; et la dernière, à vocation de recherche car visant à faire avancer la connaissance sur la question ; pour autant, chacune de ces catégories n'est pas isolée des autres quant à l'expression des thématiques développées : des interconnexions entre lieux de production existent et brouillent parfois les clivages attendus.

En effet, quantité d'auteurs de rapports³, largement cités dans les différentes littératures, ont occupé des fonctions associatives, politiques ou administratives (hauts fonctionnaires, élus...). Les différents acteurs sont liés entre eux en un chaînage pas toujours très visible. Ainsi, le rapporteur à l'Assemblée nationale de la commission spéciale de la loi de 1998 relative à la lutte contre les exclusions, Jean Le Garrec, fut entre 1984 et 1986 secrétaire d'État délégué auprès du Premier ministre, chargé de la Fonction publique et des simplifications administratives. Or cette loi du 29 juillet 1998 prévoit à l'article 82 que le Gouvernement devra présenter au Parlement, tous les deux ans, un rapport procédant à l'évaluation de son application. Pour cela, ce rapport doit s'appuyer sur les travaux de l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale, lui-même créé dans le cadre de la même loi. Marie-Thérèse Join-Lambert, auteur en 1998 d'un rapport sur l'exclusion à la demande du Premier ministre⁴, puis présidente de l'Observatoire national de la pauvreté et de

1 La politique menée en la matière dans la seconde moitié de la décennie 1970 trouve en effet une vitalité nouvelle à partir de la fin des années 1980 dans la thématique de la réforme des services publics et, par là mêmes, des organes et des modes de gestion.

2 Lors de l'étape du repérage de la littérature, 2.500 références ont été recensées sur la période d'une dizaine d'années, en ne prenant en considération que les centres de documentations du CEDIAS, de la CNAF, de la CNAMTS, et donc avant même d'avoir exploré tous les mots clé possibles et exploité la totalité de la littérature grise dans les disciplines de la sociologie, des sciences juridique, politique et administrative.

3 V. par exemple les rapports PEQUIGNOT, OHEIX, DE GAULLE-ANTHONIOZ, WREZINSKY, BELORGEY, ceux de l'Observatoire national contre les exclusions et la pauvreté, de l'IGAS...

4 JOIN-LAMBERT M.-T., *Chômage : mesures d'urgence et minima sociaux. Problèmes soulevés par les mouvements de chômeurs en France fin 1997-début 1998*, La Documentation française, 1998.

l'exclusion, co-écrit avec Hayet Zeggar, Inspectrice à l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS), le premier rapport 2000. Pour le deuxième rapport 2001-2002, un groupe de travail s'est consacré à la question de l'accès aux droits fondamentaux, au sein duquel figurait G. Lagouanelle, appartenant, lui, au mouvement associatif¹. Le premier rapport évoque les difficultés éprouvées pour définir la pauvreté ou l'exclusion et reprend les résultats des grandes enquêtes statistiques représentatives réalisées par l'INSEE et des directions des études des ministères. Il aborde la question de l'accès aux droits sociaux fondamentaux sous l'angle du constat des dysfonctionnements administratifs et de leur impact sur l'effectivité des droits. A la même date, l'IGAS consacre son rapport 2001 aux relations entre les institutions et les usagers². Cette question est encore reprise par un certain nombre de politologues³.

De grandes enquêtes statistiques⁴ contribuent également à nourrir le débat, dont les résultats sont largement mentionnés dans la littérature concernée. Certains articles⁵ soulignent les rapports complexes que les acteurs différenciés dans un même domaine entretiennent avec l'utilisation des statistiques, ainsi que le besoin de définitions pour construire des rhétoriques les plus porteuses. Le champ de l'accès aux droits sociaux n'y fait pas exception. Par ailleurs, les experts de l'observation, de l'information et de l'évaluation se retrouvent ou se sont retrouvés dans les différentes instances concernées et ont été amenés, eux aussi, à s'interroger – via l'analyse de la pauvreté – sur le manque d'effectivité de l'accès aux droits sociaux. De plus, un grand nombre de travaux de recherche (menés sur commande d'institutions de protection sociale) ont entrepris de répondre à des questions issues des préoccupations de gestion ou de terrain : une place particulière devant être réservée ici à la CNAF, qui se présente à la fois comme gestionnaire de prestations familiales (universelles) ou d'aide et d'action sociales (sous conditions de ressources) et comme producteur de recherches.

Les différents courants du mouvement associatif humanitaire apparaissent aussi comme des observateurs de première ligne, ce qui leur confère une légitimité certaine pour interpellier les pouvoirs publics. Certains de leurs membres (juristes, sociologues, leaders et experts associatifs...), sont reconnus et utilisés comme personnes qualifiées : position d'autant plus stratégique que les associations ont vu leur rôle conforté, en matière de lutte contre les exclusions, par l'article premier de la loi du 29 juillet 1998.

Parmi ces associations, certaines remplissent une mission de service public ; elles sont spécialisées dans un domaine particulier, et souvent constituées en réseau. C'est notamment le cas des 120 centres d'information sur les droits des femmes ou du réseau des agences départementales de l'information sur le logement présent dans 61 départements, sans oublier leur participation dans les centres sociaux ou les missions locales. D'autres, plus actives sur le terrain, revendiquent de nouveaux droits catégoriels et sectoriels ; parmi elles, on peut citer le *Groupement d'information et de soutien aux travailleurs immigrés (GISTI)*, *Droits d'urgence* ou encore *Droit au logement*. Elles touchent généralement les populations les plus marginalisées et démunies. Elles assurent des permanences juridiques, apportent des conseils, des suivis individuels et des accompagnements personnalisés dans les démarches. Ainsi *Droit d'urgence* participe au dispositif des relais d'accès au droit initié par le Conseil départemental de l'aide juridique de Paris, via la formation initiale et continue des agents d'accès au droit, la mise à disposition d'un référent juridique et la coordination des agents en milieu associatif. Le Groupe d'études et de lutte contre les discriminations (GELD) a ainsi rendu public le 15 mai 2001 son rapport sur " Les discriminations raciales et ethniques dans l'accès au logement social " dont l'objet est la mixité sociale et les difficultés des immigrés pour se loger. Le GELD critique notamment la pertinence de la vision négative des concentrations des immigrés. Pour eux, la mixité entre en conflit avec le droit au logement⁶.

De grands regroupements comme l'UNIOPSS et Alerte entreprennent des actions communes auprès des pouvoirs publics afin d'améliorer l'accès aux droits sociaux et se constituer porte-parole d'associations dont les domaines d'intervention sont diversifiés. Ils insistent sur la nécessité de reconnaître l'égalité de chaque être humain et, plutôt que de mettre en place un droit spécifique aux personnes exclues, de permettre au contraire que leur soit garanti un accès effectif aux droits. Sur le plan national, ces regroupements auront un fort impact sur l'esprit de la loi de 1998. L'affirmation solennelle des droits fondamentaux répond en partie à leur demande. Mais la loi de 1998 confirme et consacre aussi le rôle

1 Plus précisément au Secours Catholique.

2 Dont le titre est " Les institutions sociales face aux usagers ".

3 Warin P. (Dir.), *Quelle modernisation des services publics ? Les usagers au cœur des réformes*, La Découverte, 1997 ; Kovar R., Simon D. (Dir.), *Service public et Communauté européenne entre l'intérêt général et le marché*, La Documentation française, 2 vol., 1998 ; Weller J.-M., *La modernisation des services publics par l'usager : une revue de littérature (1986-1996)*, *Sociologie du travail*, n° 3, p. 365-392, 1998 ; Weller J.-M., *L'État au guichet. Sociologie cognitive du travail et modernisation administrative des services publics*, Desclée de Brouwer, 1999.

4 Notamment celles du CREDES (sur la santé des Français), de l'INSEE (dont " Revenus et patrimoines des ménages ", Synthèses n°5, 1996, montra la progression des inégalités du niveau de vie entre 1984 et 1994 et le maintien d'une proportion stable de ménages vivant au-dessous du seuil de pauvreté) qui ont eu un impact sur le processus de la production de la loi CMU avec le premier projet du plan Juppé.

5 V. par exemple Fassin E., *Le savant, l'expert et le politique : la famille des sociologues*, *Genèse* 32, pp.156-169, 1998 ou Chauvière M., *L'expert et les propagandistes, Alfred Sauvy et le Code de la Famille de 1939*, *Populations*, INED, n°6, pp. 1411-1423, 1992.

6 Rappel : avec la loi du 6 juillet 1989, " le droit au logement est un droit fondamental, il s'exerce dans le cadre des lois qui le régissent ". Ce droit a été renforcé par la loi du 31 mai 1990, visant la mise en œuvre du droit au logement pour les plus démunis. En janvier 1995, le Conseil Constitutionnel a confirmé ce droit comme objectif à valeur constitutionnelle. La loi de 1998 d'orientation contre les exclusions réaffirme ce choix en aménageant des dispositifs à travers plus de cinquante articles dans le domaine du logement.

des associations caritatives et humanitaires dans la conception des politiques sociales. Leur action opère enfin à l'articulation des politiques sociales nationales et européennes.

En effet, ces groupements français sont aussi très impliqués dans la politique sociale européenne au sein de l'EAPN¹ ; ils y contribuent à la " déformalisation " de la justice et à la construction de nouveaux droits : droit des sans-papiers, droit au logement²...

A la lumière de ces premiers constats, il est possible de mieux délimiter le cadre de la présente investigation. Pour faire vite et aller directement à l'essentiel, on pourrait dire que 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 revenu minimum d'insertion (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 " : non seulement il venait donner corps à un droit - celui d'obtenir de la collectivité des moyens d'existence - proclamé dans le texte constitutionnel (préambule de 1946) mais encore il s'attachait à assortir le droit en question d'un ensemble d'autres droits considérés comme essentiels (en matière de santé, de logement, d'accès à la formation et à l'emploi, etc.) ; en procédant ainsi à la fois à la concrétisation d'un droit fondamental (celui de bénéficier de moyens minimaux d'existence) et à l'instauration d'une sorte de " panier de droits ", le dispositif marquait un tournant décisif dans l'histoire de notre système de protection sociale. L'accès aux droits sociaux y constitue donc le socle des politiques d'insertion en faveur des personnes en difficulté, exclus d'un certain nombre de droits fondamentaux en matière de moyens minimaux d'existence, de logement, de santé, d'accès à la formation et à l'emploi.

Le second moment intervient dix ans plus tard, avec l'adoption de la grande loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions. L'élaboration de ce texte répond à un constat simple : le dispositif RMI, pour capital et indispensable qu'il soit, s'est révélé notoirement insuffisant. Dès le début des années 90, tous les grands rapports d'évaluation dénoncent en effet la persistance du phénomène de l'exclusion en dépit de la reprise économique ainsi que, au-delà, la contribution des dysfonctionnements administratifs à ce phénomène. La question de l'effectivité des droits se trouve alors posée dans des termes sensiblement nouveaux aussi bien par les juristes, sociologues et politistes que par les organismes gestionnaires. Ils trouveront dans la loi de 1998 relative à la lutte contre les exclusions et la pauvreté, un certain nombre d'éléments de réponse.

Deux majorités successives 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 Conseil économique et social 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-Anthonioz³, 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 exclusions⁴ est présenté par Martine Aubry, ministre des Affaires sociales et de la solidarité du gouvernement Jospin, où elle précise que la prévention et la réparation de l'exclusion et de la pauvreté ne sont pas du seul ressort des systèmes de prestations sociales. Ce projet du printemps 1998 et la loi qui s'en est suivie s'appuient sur la même philosophie : la politique de lutte contre les exclusions " tend à favoriser l'accès effectif de tous aux droits individuels et collectifs fondamentaux dans les domaines de l'emploi, du logement, de la protection de la santé, de l'éducation, de la formation et de la culture et de la vie familiale ". Le déficit dans l'accès à des droits (droit au logement, aux soins, à la formation, à la citoyenneté...) y est reconnu comme une composante de l'exclusion.

Cette thématique de l'effectivité des droits, couplée avec celle de la rigidité des dispositifs législatifs et administratifs, renvoie, en toute logique, à celle de la gestion institutionnelle des services sociaux : c'est-à-dire, ici, à des questions comme celle des relations de l'administration avec les usagers, de la simplification des procédures, de l'amélioration des mécanismes de résolution des litiges, etc. Depuis la dernière décennie, en effet, " l'impératif managérial " imprègne peu à peu l'ensemble du secteur public ; les gestionnaires des administrations, empruntant au management des entreprises, s'efforcent d'inscrire la relation usager/service public dans un rapport coût-rentabilité, non sans ambiguïtés. Tout un nouveau champ sémantique est en cours de construction, au cœur duquel l'amélioration de l'accès aux droits occupe une place presque matricielle. L'ensemble est-il devenu plus cohérent pour autant ? Entre coordination, partenariat, observation,

1 Européan Anti-Poverty Network.

2 SALAS D., La nouvelle demande de justice, chapitre IV de l'ouvrage *Le tiers pouvoir vers une autre justice*, repris dans *Mission Prospective, série société*, n°60, pp 25-38, 1998.

3 DE GAULLE-ANTHONIOZ G., *Rapport sur l'évaluation des politiques publiques de lutte contre la grande pauvreté*, CES, La Documentation française, 1995.

4 Le projet s'accompagne d'un programme de prévention et de lutte contre les exclusions d'une durée de trois ans, il devra être complété par deux autres projets, l'un sur l'accès aux droits et l'autre garantissant l'accès des plus démunis aux soins et à la sécurité sociale par la mise en place de la couverture maladie universelle.

Ses objectifs :

- Aborder la lutte contre les exclusions de manière globale.
- Mener une action préventive pour intervenir le plus possible en amont et faciliter l'insertion.
- Appréhender les processus qui conduisent à l'exclusion.

évaluation, le nombre d'instances concernées se réduit-il ou augmente-t-il ? Comment s'articulent les différents objectifs d'ordre juridique et administratif face à la réalité sociale qualifiée par le mot exclusion ? Sans remonter à l'origine de la politique d'assistance, certaines questions perdurent (légitimité des droits accordés sans contrepartie, portée du principe d'égalité, renouveau de celui de fraternité...) tandis que d'autres ne se posent plus dans les mêmes termes. Droits-libertés et droits-créances s'adaptent et engendrent de nouvelles demandes, d'autant plus que la relation du système assurantiel à l'exercice d'une activité professionnelle montre de grandes défaillances lorsque le plein emploi se fait plus rare.

Pour illustrer les enjeux et débats concernant la problématique de l'amélioration de l'accès aux droits sociaux pour les organismes gestionnaires, une sélection de sous-ensembles thématiques a été constituée.

La présentation des résultats de l'investigation s'organise autour de deux grandes parties. La première partie s'efforcera de resituer le contexte à la fois général et particulier dans lequel s'inscrit la question de la gestion institutionnelle de l'accès aux droits sociaux ; ce qui conduira à mettre en perspective la nature et l'étendue des débats ayant porté sur la concrétisation et l'effectivité des droits. La seconde partie s'attachera, quant à elle, à restituer l'état le plus récent de la réflexion et de l'action menées en la matière ; ce qui conduira tout naturellement à mettre l'accent sur les liens tissés peu à peu entre amélioration de l'accès aux droits sociaux, d'une part, et modernisation de la gestion institutionnelle, d'autre part.

Première partie : Les débats sur la nature et l'étendue des droits

L'importante législation sociale des vingt dernières années a visé soit à étendre les droits, soit à en promouvoir de nouveaux, soit encore à en faciliter l'accès. Du RMI à la loi de lutte contre les exclusions et à la CMU, pour ne retenir que **les titres** les plus connus, notre action publique à caractère social s'est profondément redessinée pour tenter **à la fois de contenir le nombre et de soulager la situation des** laissés pour compte suite à de profonds changements dans le mode de production.

Cette période a été accompagnée par des débats sociaux et juridiques nombreux mais mobilisant, en définitive, un nombre réduit d'interlocuteurs et d'organisations (administrations, parlementaires, groupements associatifs, chercheurs). Dominés par la problématique dite de l'exclusion, ils ont mis à l'épreuve nos capacités collectives à définir, analyser et mesurer les **évolutions en cours**, nos choix de société en période néo-libérale et nos modes d'administration en matière de protection sociale, entre solidarité locale, nouveaux droits et normes imposées par la construction européenne.

Chapitre 1 : Les difficultés de l'accès aux droits

Le nombre croissant de personnes en situation de précarité sociale et de rupture de droits devient l'objet de nouvelles préoccupations au regard de la question cruciale de l'accès aux droits : au problème de la reconnaissance et de la concrétisation des droits de ceux qui, en raison du changement de leur situation sociale et tout particulièrement du chômage (devenu de masse), sortent des dispositifs auxquels ils étaient - ou auraient pu être - affiliés, vient s'ajouter celui des personnes qui, pour des raisons diverses (non-recours, etc.), ne sont pas en mesure d'accéder effectivement aux droits qui sont les leurs.

Section 1 : Dire, mesurer et définir l'exclusion

Mieux fixer les catégories est une préoccupation partagée par l'ensemble des acteurs de la lutte contre la pauvreté. Mais comment définir et avec quels instruments aborder ces nouvelles difficultés ? Jusqu'où peut-on accepter de catégoriser les individus, quand il s'agit tout autant de processus sociaux ? Comment cerner les frontières et les marges de ce qui sera qualifié d'exclusion ? Quel crédit faire aux approches en termes de désaffiliation ou de dissociation du lien social ? Comment entre-t-on dans cette situation et comment peut-on en sortir ? Ce sont là autant d'enjeux pour la connaissance et pour l'action.

§ 1. Dire l'exclusion : le flottement des catégories d'analyse

Des années soixante à aujourd'hui, 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 : " la notion d'exclusion posée à la fois comme descriptive et explicative, tant des états de pauvreté constatée que des risques de pauvreté, a en effet conduit à des modifications des modèles d'analyse et de compréhension des phénomènes qui laissent ouvertes de nombreuses questions que le retour récent des grands organismes statistiques nationaux sur les seuils classiques de pauvreté n'a pas réglées "1. 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, études qui trouvent un écho favorable au sein du Conseil de la Communauté économique européenne2. 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 soixante3.

1 Thomas H., Comment définir les " pauvres " ? ou : De la pauvreté à l'exclusion... et retour, in Mesurer les inégalités. De la construction des indicateurs aux débats sur les interprétations, DREES, Collection Mire, pp. 41-52, 2000.

2 Premier programme de lutte contre la pauvreté (1976) : " sont considérés comme pauvres les individus et les familles dont les ressources sont si faibles qu'ils sont exclus des modes de vie, des habitudes et activités normaux de l'État dans lequel ils vivent ".

3 Thomas H., Comment définir... (op. cit.), pp. 43-46, 2000.

Si l'on fait abstraction de la dénomination que se donne le mouvement ATD-Quart-monde, la notion de " quart-monde " est reprise publiquement pour la première fois dans les rapports Péquignot de 1979 et Oheix de 1981 ; elle est alors associée à la nouvelle pauvreté ou plutôt à la grande pauvreté. Par la suite, le rapport Wrezinsky au Conseil économique et social de 1987 et celui de 1995 de Geneviève de Gaulle-Anthonioz (tous les deux issus d'ATD-Quart-monde) objectivent pour mieux la dénoncer la précarité de la situation d'un nombre croissant de personnes résidant en France, ces précaires qui tombent dans la spirale de l'exclusion.

Le concept d'exclusion fait suite à celui de " nouvelle pauvreté " utilisé au cours de la décennie 1980. Après la parution en 1974 du livre de René 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 courant¹.

De même, l'expression " exclusion sociale ", jusqu'alors peu usitée, se répand peu à peu : cette expression n'ayant été utilisée avant cette époque qu'à de rares occasions, dans un ouvrage de J. Klanfer paru en 1965² ou encore dans le numéro spécial de *Droit social*, publié en novembre 1974 sous la direction de J.-M. Belorgey et J.-J. Dupeyroux, suite à la parution de l'ouvrage de René Lenoir et ayant pour thème *L'exclusion sociale*³.

Retraçant en 1996 l'évolution de la notion d'exclusion, S. Paugam précise : " il ne s'agit plus de désigner un ou des groupes sociaux caractérisés par une exclusion de fait, mais de souligner l'existence de processus pouvant conduire à des situations extrêmes. Pour arriver à cette approche, il a fallu faire le détour par l'analyse des situations précaires et y voir l'origine de l'exclusion, ou tout au moins une des causes essentielles. Le succès de la notion d'exclusion est, par conséquent, en grande partie lié à la prise de conscience collective d'une menace qui pèse sur des franges de plus en plus nombreuses et mal protégées de la population " ⁴.

Aujourd'hui, grâce à l'apport de nombreux travaux, les processus d'exclusion sont attribués aussi bien aux déterminismes individuels qu'aux transformations de l'organisation sociale : transformation des systèmes productifs accompagnée d'une progression du chômage et particulièrement du chômage de longue durée (la multiplication des emplois précaires s'inscrivant dans la politique de flexibilité des entreprises) ; transformation de la famille ; transformation des corps intermédiaires. L'extension mais aussi la diversification des origines sociales et culturelles du nombre de personnes en situation de pauvreté alimentent l'idée que les dispositifs publics mis en œuvre n'arrivent ni à inverser cette situation, ni à y remédier. Parmi les bénéficiaires du RMI, nombre de personnes et de ménages n'avaient pas connu jusque-là des conditions d'existence difficiles : pourtant ils ont basculé dans la pauvreté au point d'aboutir, parfois, à une rupture avec la société. Ce processus, désigné par S. Paugam comme celui de " La disqualification sociale " (1991), est qualifié de " désaffiliation " par R. Castel. Cette " désaffiliation " de personnes parfaitement intégrées constitue un phénomène récent. V. de Gaulejac⁵ préférera le concept de " désinsertion ". Tout comme R. Castel, il met l'accent sur ce processus qui aujourd'hui peut toucher toutes les catégories de la population.

Certains auteurs discernent trois types-idéaux de rapports sociaux à la pauvreté et à l'exclusion⁶ : la " pauvreté intégrée " ⁷, la " pauvreté marginale " ⁸ et la " pauvreté disqualifiante " ⁹. D'autres distinguent, entre une " zone d'intégration " et une " zone d'exclusion ", une troisième zone, celle de la " vulnérabilité sociale " marquée par la précarité, l'instabilité face

1 Y compris dans les travaux d'historiens, comme en témoigne le fichier de la Bibliothèque nationale ; v. notamment au tout début de la décennie quatre-vingt-dix : Donzelot J. (Dir.), *Face à l'exclusion : le modèle français*, Ed. Esprit, 1991 ; Wuhl S., *Du chômage à l'exclusion ? L'Etat des politiques, l'apport des expériences*, Syros/Alternatives, 1991 ; CGP, 1992, *Exclus et exclusion : connaître les populations, comprendre les processus*, La Documentation française, 1992 ; CGP, *Cohésion sociale et prévention de l'exclusion*, La Documentation française, 1993.

2 Klanfer J. (Dir.), *L'exclusion sociale, étude de la marginalité dans les sociétés occidentales*, Bureau de recherches sociales, 1965 : il s'agissait en l'occurrence d'un ouvrage issu d'un colloque organisé l'année précédente par l'UNESCO, dont la perspective était l'interrogation sur la persistance de poches de pauvreté dans une société d'abondance.

3 Sur la diffusion et l'hégémonie de la problématique de l'exclusion, v. le dossier de *Lien social et politiques*, 34, 1995.

4 PAUGAM S., *L'exclusion, l'état des savoirs*, La Découverte, 1996 ; sur ce point, v. également BOURDIEU P., PASSERON J.-C., *La Reproduction*, Minuit, 1970 ; CASTEL R., *Les métamorphoses de la question sociale*, Seuil, 1995 ; PAUGAM S., *La disqualification sociale. Essai sur la nouvelle pauvreté*, PUF, 1991 ; PITROU A., *La Vie précaire. Des familles face à leur difficulté*, CNAF, 1978. Parmi les rapports officiels sur la pauvreté, v. not. *La lutte contre la pauvreté*, rapport de H. PEQUIGNOT, Avis et Rapports du Conseil économique et social, n°9, 1979 ; *Contre la précarité et la pauvreté. Soixante propositions*, rapport présenté par Oheix, ministère de la Santé et de la Sécurité sociale, dact., février 1981 ; *Grande pauvreté et précarité économique et sociale*, rapport de J. WREZINSKI, Avis et Rapports du Conseil économique et social, n° 6, 1987 ; *La grande pauvreté. Evaluation des politiques publiques de lutte contre la grande pauvreté*, rapport présenté par G. DE GAULLE-ANTHONIOZ, Avis et Rapports du Conseil économique et social, séances des 11 et 12 juillet 1995.

5 DE GAULEJAC V., TABOADA LEONETTI J., *La lutte des places*, Desclée de Brouwer, 1994.

6 PAUGAM S., *La culture, facteur d'intégration ?*, *Vie sociale*, n°1, pp. 8-12, 1996.

7 *La pauvreté intégrée* se définit non en fonction des individus en tant que tels, mais selon le rapport social à la pauvreté dans un contexte historique et national donné.

8 Avec la *pauvreté marginale*, la pauvreté est plus stigmatisée, plus catégorisée, les individus ont des difficultés d'accès au marché de l'emploi (le quart monde, les habitants de cité (avant des bidonvilles) où la culture de groupe s'oppose à la culture du système social dans sa globalité).

9 *La pauvreté disqualifiante*, avec un continuum de situations plus ou moins dégradées et absence de partage d'un destin collectif face à une grande diversité des situations et des comportements.

à l'emploi et à la fragilité des rapports de proximité. En cas de crise économique et d'augmentation du chômage, cette dernière zone l'emporte sur celle de l'intégration¹.

Dans les années 1989-1991, les gouvernements Rocard et Cresson utilisent la notion d'exclusion, alors que la contrainte de l'harmonisation européenne reste encore au second plan des préoccupations. En effet, du côté de l'Europe, le concept d'exclusion sociale est plus long à s'établir que celui de pauvreté : " vers le milieu des années soixante-dix, l'intérêt de la Communauté européenne pour les problèmes des groupes les moins favorisés portait sur la notion de pauvreté. En 1974, le Conseil européen définit ainsi la pauvreté, personnes dans la pauvreté : individus ou familles dont les ressources sont tellement minimales qu'ils se trouvent en deçà du niveau de vie minimum acceptable de l'État membre dans lequel ils vivent "2. Les deux premiers programmes européens de lutte contre la pauvreté reprennent cette définition (1975-1980 et 1984-1988). Dans le troisième (1989-1994), une transition terminologique s'opère : la notion d'exclusion sociale remplace celle de pauvreté. Le Livre Vert de la politique sociale européenne de 1993 de la Commission précise les lignes directrices de la politique sociale européenne en ces termes : " l'exclusion sociale ne signifie pas uniquement des revenus insuffisants. Elle va au-delà même de la participation dans le monde du travail, elle se manifeste dans des domaines comme le logement, l'éducation, la santé et l'accès aux services. L'exclusion sociale touche non seulement les individus qui ont subi de graves revers, mais aussi des groupes soumis à la discrimination, à la ségrégation ou à l'affaiblissement des formes traditionnelles de relations sociales "3.

Parmi les auteurs qui s'interrogent sur le sens de la notion d'exclusion et de son utilisation, M. Messu porte un regard critique sur l'amalgame de situation (le salarié récemment licencié, le sans-abri de longue date, la veuve âgée réduite au minimum vieillesse)⁴. Pour l'auteur, l'exclusion apparaît comme une notion forcément vague, dépourvue de validité conceptuelle parce que, selon le mot de Julien Freund, " saturée de sens ", susceptible de dire tout et n'importe quoi "5. Il évoque la concomitance entre l'émergence du concept de nouvelle pauvreté et l'apparition de phénomènes de précarisation en continuum dues notamment à des formes atypiques d'emploi devenues de plus en plus fréquentes (CDD, intérimaire, temps partiel subi, emploi solidarité, emploi consolidé...). Ce flottement conceptuel n'est pas exclusif à la France : L. Wacquant souligne le parallèle possible entre la notion d'" Underclass ", utilisée pour définir les pauvres aux États-Unis comme une sous-classe de la notion d'exclusion⁶.

§ 2. Mesurer l'exclusion : l'incertitude des indicateurs quantitatifs

L'exclusion est-elle mesurable ? Pour certains, l'exclusion est avant tout une catégorie descriptive et classificatoire (pratique) avant d'être une catégorie analytique et compréhensive (savante). Elle permet de regrouper des catégories actuelles ou potentielles d'ayants droit à l'aide et à l'action sociale en les ordonnant. Les catégories administratives se sont en effet multipliées : des Rmistes aux mères célibataires touchant l'allocation de parent isolé, en passant par les jeunes en contrats emploi-solidarité, les bénéficiaires du dispositif sur le surendettement⁷, etc.

D'autres, considérant que le concept d'exclusion se révèle par trop mouvant, renvoient la question à la mesure de la pauvreté. Ainsi peut-on lire, dans le Rapport de l'Observatoire national de la pauvreté, que " si le concept de précarité peut être défini, mais non mesuré, celui d'exclusion est lui d'emblée très difficile à définir. Néanmoins cette notion s'impose dans le débat public, dans l'opinion et dans la loi elle-même et ce, même si elle n'a pas de définition stabilisée, qui autoriserait la mesure et la construction d'indicateurs "8. L'Observatoire national de la pauvreté⁹ propose alors trois mesures de la pauvreté : un indicateur monétaire¹⁰, un indicateur de condition de vie¹, un indicateur de pauvreté administrative², sans qu'ils se

1 CASTEL R., De l'exclusion comme état à la vulnérabilité comme processus, in J. AFFICHARD, J.-B. de FOUCAULD (Dir.), *Justice et inégalités*, 1994, Ed. Esprit.

2 Sur ce point, v. EUVRARD F. et PRELIS A., La lutte contre la pauvreté dans la construction européenne, *Recherches et Prévisions*, 1994, pp. 113-124.

3 Commission européenne, Le Livre Vert sur la politique sociale européenne, p. 21, 1993.

4 MESSU M., L'exclusion : une catégorisation sans objet, *Genèses*, pp. 147-161, n°27, 1997.

5 MESSU M., L'exclusion... (op. cit.), p. 149, 1997, citant Julien Freund, Préface in M. XIBERRAS, *Les théories de l'exclusion*, Méridiens Klincksieck, 1993.

6 WACQUANT L., L'underclass urbaine dans l'imaginaire social et scientifique américain, in PAUGAM J. (Dir.), *L'exclusion, l'état des savoirs*, La Découverte, pp. 248-262, 1996.

7 En ce sens, v. THOMAS H., *Comment définir...* (op. cit.), pp. 46 et s., 2000.

8 Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale, Rapport 2000, p. 48.

9 Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale, Rapport 2000, pp. 22-24 ; Rapport 2002, p. 12, La Documentation française.

10 L'indicateur monétaire s'attache aux ressources perçues. Sont considérés comme pauvres les ménages disposant de ressources inférieures à un montant donné. On retient en général en France le seuil de 50 % de la médiane des revenus, soit 560 euros (3 670 F) par mois pour une personne seule (une unité de consommation). La médiane est la valeur qui sépare la population totale en deux parties égales : la moitié des ménages a un niveau supérieur à ce montant, l'autre moitié a un niveau inférieur. Selon cette définition, il y avait en 1997 1,7 million de ménages, représentant 4,2 millions d'individus. Au seuil de 60 %, le taux de pauvreté est de 14 %, à 40 %, il est de 3 %. Chaque adulte supplémentaire vivant dans le ménage concerné " compte " pour 0,5 de plus et chaque enfant de moins de 14 ans pour 0,3. C'est ainsi qu'un ménage composé de deux adultes sans enfant, est considéré comme

recourent pour autant³. L'Observatoire pose cependant les limites de ces mesures⁴ : " si les connaissances statistiques permettent d'avoir des indications sur la faiblesse relative des ressources, connaît-on réellement les pauvretés, et notamment l'indignité des conditions d'existence, qui exclut une partie de la population des droits fondamentaux et notamment des droits sociaux, lui interdisant l'accès à une qualité de vie minimale ? ". Dans la conclusion du deuxième rapport (2001-2002), la mise en relation de l'évolution du chômage et des revenus montre les dangers à isoler les indicateurs les uns des autres⁵. Certes, le chômage de longue durée se réduit ces dernières années ; mais la proportion de ménages pauvres en termes de ressources monétaires évolue peu entre novembre 2000 et le premier semestre 2002 (période entre les deux premiers rapports). Cet indicateur est peu sensible à la conjoncture, car lié à la distribution générale des revenus. Aussi donne-t-il de la pauvreté une vision relative. Les revenus des ménages au-dessous et au-dessus du seuil évolueraient dans le même sens⁶.

Les catégories d'indicateurs mobilisables⁷ ne visent pas systématiquement les mêmes objectifs. Les indicateurs de résultats, issus des enquêtes statistiques, concernent la pauvreté monétaire ou la mesure de l'impact d'un dispositif sur ses bénéficiaires. Les indicateurs d'activité ou de mise en œuvre visent à vérifier si les objectifs énoncés sont atteints, au regard aussi bien du nombre de bénéficiaires d'une politique donnée que du montant des engagements budgétaires réalisés. Les indicateurs mixtes mesurent à la fois les résultats des politiques de lutte contre les exclusions et les efforts réalisés par la collectivité envers les personnes dont les ressources se situent sous le seuil de pauvreté. Les indicateurs d'environnement renseignent sur les facteurs de conjoncture générale (macro-économique, démographique, le niveau de chômage non indemnisé...) : ce qui, compte tenu de la multiplicité des données statistiques s'inscrivant dans des domaines plus ou moins homogènes selon l'organisme producteur, rend pour le moins difficile leur hiérarchisation.

Les différents organismes chargés d'établir des rapports (IGAS, Commissariat au Plan...) dont les objectifs oscillent entre information, évaluation et proposition, participent au développement général de la question et à son brouillage⁸. Une relative circularité se produit entre les différents rapports, lesquels reprennent les résultats des grandes enquêtes statistiques représentatives réalisées par l'INSEE et les directions statistiques et d'études des ministères. Un consensus existe bien, qui porte sur la difficulté, voire l'impossibilité, de cerner la globalité de la pauvreté dans un traitement statistique, du fait d'un continuum de situations complexes. Les représentants des associations constatent ce décalage entre les catégories utilisées par les statisticiens et la réalité observée sur le terrain, les erreurs d'appréciation des difficultés de certaines populations, et plus particulièrement pour les personnes sans papiers. Le Haut comité pour le logement des personnes défavorisées insiste, par exemple, sur l'absence d'informations fiables concernant le nombre de personnes sans domicile ou de mal-logés. Ces différentes perspectives de la mesure de l'exclusion (ou de la pauvreté) posent la question des représentations de la pauvreté dans la construction des statistiques⁹. Comment sépare-t-on les pauvres, des non-pauvres ? Comment transcrire en chiffres toutes les dimensions de la pauvreté ?

Dans le jeu des comparaisons européennes, quelles sont les véritables situations d'un pays à l'autre ? Que compare-t-on réellement quand les seuils ne sont pas identiques¹⁰ ? Comment établir des indicateurs pertinents à la comparaison ? Les États membres, faute d'accord sur les indicateurs à prendre en considération, sont donc libres de choisir leur propre système

pauvre, dès lors que ses ressources n'excèdent pas 846 euros, soit 5 550 F par mois. Un couple avec deux enfants de moins de 14 ans est pauvre à 1 184 euros, soit 7 770 F.

1 L'indicateur " condition de vie ", calculé aussi par l'INSEE, s'attache annuellement à mesurer vingt-huit dimensions de la vie quotidienne, regroupées en quatre domaines pour la pauvreté. Il s'agit des contraintes budgétaires, des restrictions de consommation, des retards de paiement, ainsi que des difficultés de logement. À partir de ces données, on calcule un seuil global avec huit difficultés jugées majeures. Ce seuil correspond en 2001 à 11,5 % de l'ensemble des ménages. En 1997, il était de 11,8 %. Ce seuil, également conventionnel, peut varier à la hausse comme à la baisse selon le nombre de difficultés retenues.

2 L'indicateur de pauvreté dite " administrative " permet de connaître le nombre de personnes qui relèvent de la solidarité nationale : ce sont les bénéficiaires de minima sociaux. Fin 2000, on en dénombre 3 millions, ce qui représente 5,5 millions avec les personnes à charge (conjoints ou enfants).

3 Observatoire national de la pauvreté et l'exclusion sociale, Rapport 2000, p. 46.

4 Observatoire national de la pauvreté et l'exclusion sociale, Rapport 2000, p. 17.

5 En effet, de nouvelles populations sont touchées, même si le pourcentage des ménages pauvres est relativement stable depuis dix ans. En termes de condition de vie, la proportion de ménages pauvres s'est légèrement améliorée et le nombre de personnes bénéficiaires du RMI a diminué. Le nombre d'allocataires du RMI et de l'Allocation spécifique de solidarité a diminué. En novembre 2001, 920.000 personnes touchent le RMI, soit une baisse de 5,3 % par rapport à 2000.

6 Observatoire national de la pauvreté et l'exclusion sociale, *Rapport 2001-2002*, p. 89.

7 V. notamment DESROSIERES A., L'usage des statistiques dans l'étude des inégalités sociales, *Définir les inégalités. Ses principes de justice à leur représentation sociale*, DREES, Collection Mire, pp. 111-118, 2000.

8 Sur ce point, v. DEBORDEAUX D., L'observation sociale au service de l'action, *Recherches et Prévisions*, n°46, pp. 74-78, 1996 : " ils (les observatoires sociaux) ont pour objet de contribuer à pallier les insuffisances du système d'information existant mais dans une direction bien spécifique, celle d'une information opérationnelle utile à l'action c'est-à-dire intégrant une dimension stratégique et n'ayant pas comme seul objectif l'amélioration de la connaissance ".

9 V. également GRIGNON M., MATH A., Aux franges du RMI, Pauvreté, Insertion, RMI, *Recherches et Prévisions*, n°38, pp. 7-16, 1994.

10 Pour les comparaisons, il faut établir des équivalences de pouvoir d'achat, ce qui n'est pas sans poser des biais. Dans les pays de l'Union européenne, la pauvreté est souvent considérée en relation avec le niveau de vie dans chacun des différents pays, tout au moins jusque dans la première partie de la décennie 1990 (v. *Recherches et Prévisions*, n°38, p. 116, 1994).

de mesure de l'exclusion sociale.

Eurostat publie l'enquête SILC sur les revenus et conditions de vie au sein de l'Union européenne. Cette source de données statistiques considère comme pauvre " toute personne dont les revenus sont inférieurs à un seuil établi. Le seuil de pauvreté absolu est défini comme le revenu correspondant à un panier minimum de biens nécessaires ". Du côté français, les statisticiens considèrent comme pauvres les ménages dont le revenu par mois et par unité de consommation est inférieur à la moitié du revenu médian des Français, c'est-à-dire en 1994, 3.763 francs pour une personne seule, 6.800 francs pour un couple avec un enfant et 7.900 francs pour un couple avec deux enfants. Il y aurait ainsi 5,5 millions de personnes pauvres vivant au sein de 2,4 millions de ménages. Ce calcul pose donc la question des seuils pour évaluer la proportion de personnes pauvres et fixer les conditions de l'accès à l'aide et à l'action sociales pour la frange qui est juste au-dessus. Cependant, une volonté commune est apparue dans l'élaboration d'indicateurs sociaux structurels communs à tous les pays membres par les Comités de Protection sociale (Sous-Groupe Indicateurs) et de l'Emploi dans le cadre des plans nationaux d'action contre la pauvreté et l'exclusion sociale (2001-2003)¹.

Ainsi que l'avait déjà souligné en son temps Durkheim, la pauvreté constitue donc bien une prénotion qui pose question aux chercheurs ; ce que ceux-ci n'ont pas manqué, au cours des dernières années, de souligner avec insistance : " il y a bien là un paradoxe : les chercheurs en sciences humaines ne parviennent pas à mesurer de façon satisfaisante un phénomène dont la définition semble claire à l'opinion publique et qui, de surcroît, mobilise l'énergie de nombreuses institutions et d'associations confrontées en permanence aux multiples difficultés de populations défavorisées " ².

§ 3. Définir les causes de l'exclusion : une taxinomie de situations

Il existe différents schémas de causalité qui conduisent les personnes dans un processus d'exclusion. Les changements structurels de nos sociétés occidentales sont largement évoqués pour expliquer la vulnérabilisation croissante de larges fractions de la population : mutations technologiques et transformations du marché du travail ; fragilisation des structures familiales et tendances à la fragmentation sociale et à l'individualisation ; évolution des phénomènes migratoires ; mutations des systèmes de valeur³. Ces phénomènes, à la croisée des histoires individuelles et des systèmes organisés, induisent une intégration économique et sociale précaire pour un nombre croissant de personnes.

Le Conseil économique et social distingue trois mécanismes d'entrée dans les situations d'exclusion : le premier est celui de " l'empêchement " qui touche les jeunes ayant un faible niveau de formation. Le second est celui de la " reproduction " qui vise les cas dans lesquels la situation de pauvreté s'inscrit dans une histoire plus longue. Le troisième est celui du " basculement " qui frappe les personnes en situation précaire cumulant une difficulté économique par la perte d'un emploi avec une autre situation la plus souvent familiale. Se trouve ainsi réfutée l'idée hier encore dominante d'une pauvreté qui ne serait qu'un phénomène résiduel, vu à la fois la croissance économique, la mise en place des régimes d'assurance et le développement des mécanismes de l'assistance. Aujourd'hui, " il ne s'agit pas d'un simple retour au siècle passé dans la mesure où, du fait de l'organisation du travail et de l'existence des politiques sociales, la vulnérabilité contemporaine reste adossée à un monde stable, se vit en référence à la stabilité. De plus, alors que la société sous l'Ancien Régime était plus inégalitaire, elle n'était pas menacée par la dualisation souvent évoquée à propos de la société d'aujourd'hui, car elle disposait de systèmes de régulation forts empêchant que ne s'institue une coupure entre les zones d'intégration et les zones de désaffiliation " ⁴. De même, le collectif Alerte évoque en 1995, dans la brochure *Pour un pacte contre la pauvreté et l'exclusion*, le mouvement du sablier où " en bas la poche se gonfle de millions de personnes vouées au chômage intermittent, de longue durée, ou aux emplois précaires. Coulent vers le bas des catégories sociales qu'on croyait jusqu'à présent préservées de la pauvreté ".

D'autres approches, basées sur les enquêtes statistiques, mettent en relief l'extension de la pauvreté à des franges de populations de plus en plus larges depuis le début des années quatre-vingt, notamment les femmes, les jeunes, les immigrés, les personnes avec des emplois précaires ou irréguliers, mais aussi des ouvriers, des employés et des cadres ainsi que les familles nombreuses, les familles monoparentales, les quartiers de grands ensembles de la périphérie et des quartiers d'habitat dégradés où se retrouvent des populations qui cumulent plusieurs handicaps⁵. Le plan national d'action français contre la pauvreté et l'exclusion sociale 2001-2003 montre que la pauvreté, même si elle est en recul, devient plus visible et plus concentrée : le retour à la croissance économique ne suffirait plus à la réduire. Ces résultats conduisent les auteurs de l'Observatoire national de la pauvreté et l'exclusion sociale⁶ à relativiser certaines relations de cause à effet (le chômage est loin d'être la seule cause de la précarité et des actions sur le marché du travail ne peuvent suffire à sa diminution) ; l'approche en terme de niveau de vie ne leur paraît plus du tout suffisante pour appréhender les phénomènes d'exclusion.

1 Plan national d'action français contre la pauvreté et l'exclusion sociale, 2001-2003, pp. 45-46.

2 PAUGAM S., La disqualification sociale, essai sur la nouvelle pauvreté, PUF, p. 20, 1997.

3 Euvrard F., Prélis A., La lutte contre la pauvreté dans la construction européenne, Recherches et Prévisions, p. 113, 1994.

4 Debordeaux D., Désaffiliation, disqualification, désinsertion, Recherches et Prévisions, p. 95, 1994.

5 Certaines enquêtes démontrent l'effet cumulatif des handicaps, notamment celle du CREDOC (avril 1995), prend comme indicateurs : l'absence de diplôme, un revenu inférieur à 2.800 Francs par mois, l'absence de logement stable, un état de santé dégradé, une situation de chômage. Les résultats indiquent que plus de la moitié de l'échantillon avait deux ou trois handicaps.

6 Rapport de l'Observatoire, p. 8, 2000 ; Rapport de l'Observatoire, p. 89, 2001-2002.

Le bilan dressé par le collectif Alerte va dans le même sens¹ : il signale que certaines formes de pauvreté évoluent plus vite que les indicateurs censés les mesurer. L'insertion par le travail est souvent au cœur des représentations des acteurs politiques et administratifs comme moyen de lutter contre l'exclusion, mais la centralité du travail ne semble pas toujours être une réponse adaptée pour les publics désocialisés et dans une situation d'extrême misère.

¹ Bilan 2000, p. 23.

Section 2 : La complexité de la gestion administrative, cause de ruptures de droits

Le constat est largement partagé par les observateurs : les personnes concernées doivent faire face à des dispositifs à la fois complexes et peu lisibles, comprenant souvent des aides imbriquées les unes avec les autres (l'obtention ou le renoncement de l'une donne droit à une autre, etc.). Résultat : des changements de situation familiale ou la passation de contrats de travail précaire conduisent à des ruptures de droits fréquentes et, en l'occurrence, d'autant plus dommageables qu'elles affectent des personnes disposant de ressources fluctuantes, modestes et aléatoires. C'est dire que nombreux sont ceux qui soulignent combien l'augmentation qualitative et quantitative des dossiers à gérer augmente les difficultés de gestion des organismes gestionnaires (les CAF, les CPAM, les Assedic...) : " ouvrir des droits aux citoyens et notamment des droits sociaux a pour effet assez naturel de créer une demande croissante d'effectivité "1.

Le thème le plus consensuel est alors celui de la question des dysfonctionnements de la gestion administrative². Au centre des débats, sont visées les différentes pratiques administratives, notamment l'imprévisibilité des délais, l'inégalité de traitement des situations d'urgence, la forte réactivité des organismes gestionnaires dans le versement des prestations en cas de changement de situation personnelle. De même, l'évocation du manque d'écoute et des déficiences de l'accueil au guichet revient régulièrement comme arguments pour expliquer l'insuffisance de l'information concernant les filières d'accès aux prestations.

Dès lors, l'amélioration de la gestion des allocations est présentée comme un enjeu essentiel pour la prévention des risques de basculement dans les situations d'exclusion ; ainsi, en matière d'accès aux droits, l'article 1^{er} de la loi du 29 juillet 1998 prévoit-il que les divers intervenants doivent " prendre les dispositions nécessaires pour informer chacun 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 oeuvre dans les délais les plus rapides ". Un peu plus tard, la loi du 12 avril 2000 sur les droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations viendra compléter les objectifs de cette même loi de 1998. Enfin, c'est le plan national français d'action contre la pauvreté et l'exclusion sociale qui achèvera de consacrer cette évolution en s'assignant notamment pour objectif de faire en sorte que l'accès aux droits devienne une réalité pour toutes les personnes en situation de précarité³ : conclusion importante s'il en est, puisque la complexité institutionnelle se trouve ainsi reconnue comme source d'exclusion...

§ 1. La rigidité des catégories administratives

La complexité des démarches administratives est dénoncée par la quasi-totalité des observateurs : IGAS, Observatoire national contre la pauvreté et l'exclusion sociale, associations, Plan national français d'action contre la pauvreté et l'exclusion sociale 2001-2002, Commission de simplification des formalités administratives... La multitude de formalités à accomplir et de dossiers à constituer, l'enchevêtrement des conditions d'attribution de certaines prestations, la complexité de leurs règles de gestion, les interprétations locales divergentes, voire leur incohérence, la longueur et l'imprévisibilité de certains délais de versement des prestations sociales (ce qui entraîne des ruptures dans les ressources) font ici l'unanimité.

Ainsi, par exemple, le régime des allocations chômage par les ASSEDIC⁴, lequel varie selon la détermination en vigueur des périodes antérieures à la cessation du contrat de travail et la présentation des pièces justificatives, se trouve-t-il clairement pointé par certains rapports, notamment celui de l'IGAS : " certains principes de fonctionnement du régime d'indemnisation sont particulièrement contre-productifs à l'égard de l'objectif de retour à l'emploi des chômeurs qui cumulent les difficultés de tous les ordres, sans pour autant permettre la continuité de leurs revenus et de leurs droits : la dégressivité de l'allocation accentue l'effet de seuil, tant il est difficile et complexe de compenser son impact sur le niveau de ressources en sollicitant d'autres minima sociaux en temps réel et sans recourir à un tiers ; le maintien ou la reprise d'activité salariée occasionne un surcroît de déclaration et de justification pour les demandeurs d'emploi indemnisés, sans leur apporter en retour les compensations susceptibles de les encourager dans cette démarche ; les règles censées garantir l'effectivité des recherches réalisées par les demandeurs d'emploi, sous peine d'interruption de leur indemnisation, manquent de cohérence ; par exemple, la fausse déclaration est placée au même niveau de sanction que le refus, certes illégitime, de suivre une action de formation ou d'insertion. Dans le même règlement, il est prévu que l'accès à une formation non rémunérée d'une durée de plus de 40 heures suspend l'indemnisation "5.

1 IGAS, Rapport 2001, p. 57.

2 La gestion administrative est ici entendue au sens large, c'est-à-dire qu'elle concerne tout organisme - qu'il relève de l'État, des collectivités locales, de la Sécurité sociale, des Assedic, des CPAM - conduit à délivrer des prestations, des informations, de l'orientation aux personnes en difficulté.

3 Plan national d'action français contre la pauvreté et l'exclusion sociale, p. 11, 2001-2003.

4 Les ASSEDIC versent les allocations chômage du régime d'assurance et du régime de solidarité (allocation d'insertion, allocation de solidarité spécifique...), les allocations spécifiques de conversion, les allocations de formation financées par le régime d'assurance chômage ou par l'État, les mesures particulières pour les personnes âgées de 50 ans ou plus (préretraites Fonds national de l'emploi ; mesures actives pour l'emploi).

5 Igas, Rapport 2000, pp. 104-105.

Selon ces travaux, les personnes en situation d'exclusion peuvent donc voir ici leurs difficultés nettement accrues pour plusieurs raisons : soit parce qu'elles n'effectuent pas les démarches nécessaires, soit parce qu'elles manquent d'information, soit parce qu'elles se découragent, soit encore parce qu'en raison des effets de seuil, elles ne peuvent pas ou plus prétendre à telle ou telle prestation.

§ 2. Des seuils différenciés sans être en temps réel

Le rapport de l'IGAS 2001 fournit de nombreux exemples illustrant l'absence de règles communes relatives au calcul des seuils et des périodes de référence ; ainsi souligne-t-il, s'agissant par exemple de la révision des prestations sous conditions de ressources destinées aux populations en grande difficulté, que les caisses de Sécurité sociale, en application de dispositions réglementaires, les examinent une fois par an, sauf dans le cas des publics les plus instables, c'est-à-dire les titulaires du RMI, de l'API (pour lesquels il est pratiqué une révision trimestrielle) et de la CMU (pour laquelle est adopté le critère de ressources des douze derniers mois glissants). On fixe donc des prestations sur la base des ressources de l'année antérieure : système qui revient à accorder des allocations différentielles à des assurés non pas en fonction de leur budget à un instant donné, mais en fonction de la situation de l'année antérieure¹.

Le collectif Alerte cite d'autres exemples allant dans le même sens dans le bilan 2000 : " une personne touche le RMI : elle a deux enfants à la maison, dont un en apprentissage qui touche 2 500 Francs par mois. Le montant du RMI a été déprécié d'autant : la mère ne touche plus que 549 Francs par mois. Le cumul aurait été possible si c'était la mère qui touchait les 2.500 F "2 ; de même, le collectif Alerte des Bouches-du-Rhône enchérit en dénonçant la " lenteur de la CAF des Bouches-du-Rhône qui ne propose pas spontanément l'Allocation de Parent Isolé ou l'accès au Fonds de Solidarité Logement "3. Il en va de même du Mouvement ATD Quart Monde ; évoquant le cas d'une mère de quatre enfants, il explique : " elle a reçu l'allocation de parent isolé (API) jusqu'en février 2000, date à laquelle son dernier enfant a atteint l'âge de trois ans. Elle s'était renseignée avant cette échéance pour faire une demande de RMI, afin d'anticiper cette perte de revenu. On lui a répondu qu'elle ne pouvait présenter un dossier qu'après avoir effectivement épuisé ses droits à l'API. La CAF vient l'informer de ses nouveaux droits : ils sont diminués de 2.000 Francs par mois. Le courrier ne parle pas de ses nouveaux droits au RMI ".

§ 3. Un système de prestations incompatibles entre elles

Ainsi, parfois, la liquidation d'une prestation se révèle-t-elle indispensable pour pouvoir obtenir le bénéfice d'une autre. Sur cette difficulté, les exemples foisonnent. Parmi eux, celui de l'articulation entre l'allocation de parent isolé, l'allocation de soutien familial et la pension alimentaire, comme le souligne l'IGAS : " il arrive, parce que la législation s'est construite par empilement de mesures successives, sans réformes d'ensemble, que diverses prestations visent les mêmes publics "4.

Cette imbrication se reproduit dans le paysage juridictionnel français, dans l'ensemble fort peu compréhensible, composé de tribunaux des affaires de sécurité sociale (TASS), de tribunaux du contentieux de l'incapacité (TCI), de tribunaux administratifs (TA), de juridictions de l'aide sociale. Une même personne peut avoir à plaider devant plusieurs tribunaux pour le même litige⁵. Il en résulte que les organismes sociaux maîtrisent mal les jurisprudences, un même organisme ayant en face de lui plusieurs juges. De plus, le droit social peut devenir parfois incohérent : " deux juges voire davantage peuvent intervenir sur des affaires liées, donnant des interprétations du droit contradictoires. Par exemple, un même allocataire peut percevoir à la fois le RMI (juge de l'aide sociale), l'allocation de soutien familial (tribunaux de sécurité sociale) et l'APL (tribunal administratif). Pour chacune de ces prestations, il s'agit d'une personne isolée, cet isolement peut être contesté, pour suspicion de vie maritale. Mais l'appréciation par chacun des juges de ce concept peut être différente. Ainsi, la Cour de Cassation a-t-elle, dans un arrêt Chana Itema du 11 juillet 1991, débouté une caisse d'allocations familiales qui avait supprimé un avantage lié à l'isolement, au motif que l'allocataire menait une vie maritale, alors que le concubin étant sans ressources "6.

En raisonnant prestation par prestation, et non pas en fonction de la situation globale des usagers, les organismes sociaux risquent de privilégier une approche purement gestionnaire de la liquidation des prestations, par rapport à une approche sociale. De plus, le juge doit suppléer aux manques de la législation. Nombre de lois ne peuvent entrer en vigueur sans les décrets d'application. Il arrive que le juge soit amené à trancher sans que les textes aient été rendus publics. L'accumulation de strates rend le paysage législatif parfois excessivement complexe et d'interprétation difficile. Le droit social a forgé des concepts juridiques souvent inopérants ; par exemple, le critère d'isolement n'est pas d'ordre purement juridique ; c'est une notion mixte de statut et de mode de vie que le juge est parfois conduit à interpréter. Quelques

1 IGAS, Rapport 2001, p. 143.

2 Bilan 2000, p. 16.

3 Bilan 2000, p. 6.

4 IGAS, Rapport 2001, p. 130.

5 IGAS, Rapport 2001, pp. 136-139.

6 IGAS, Rapport 2001, pp. 141-143.

prestations concernées : l'allocation de soutien familial versée au parent à qui l'autre parent ne verse pas la pension alimentaire déterminée par le juge aux affaires familiales ; l'allocation de parent isolé, minimum social versé à une mère isolée d'un enfant de moins de trois ans ; le revenu minimum d'insertion ; les allocations de logement dont le barème prend en compte la situation d'isolement¹.

Autre situation dénoncée : celle qui fait basculer des individus dans la précarité alors qu'ils ont cotisé dans le but d'obtenir une couverture en cas de risques. Cela touche plus particulièrement les personnes ayant connu une mobilité professionnelle vers une activité plus réduite (évolution pourtant de plus en plus courante). Des lacunes dans les règles de coordination entre régimes (salariés et professions indépendantes mais aussi entre le public et le privé), des retards de mise en conformité des statuts des régimes avec les textes réglementaires (un décret datant de 1986 toujours non appliqué en 1998), l'absence de prise en compte de certaines périodes d'activité aboutissent à l'absence de couverture pour certaines personnes qui ont pourtant cotisé suffisamment². Les conditions de durée d'activité sont parfois sources d'exclusion, notamment dans le cas des allocations chômage. En 2000, pour avoir accès à des prestations, les demandeurs d'emploi devaient avoir cumulé quatre mois d'activité au cours des huit derniers mois. De ce fait, les durées travaillées hors de ces délais se retrouvent annulées³. Autre exemple, proche de l'absurde : dans le cas des droits à pension de retraite, si on a cotisé pendant une période, même de façon insuffisante, pour qu'elle soit prise en compte, on ne peut pas racheter la période en question, tandis que si on n'a pas cotisé, on peut le faire. Parfois, le refus de prise en charge provient de la concurrence entre institutions. Il faut savoir choisir la bonne filière ou ne pas passer du secteur public au secteur privé, ce qui entraîne des ruptures de droits (notamment les allocations chômage), bien que le paiement des cotisations sociales soit maintenu.

Chapitre 2 : Les étapes de la construction juridico-politique

La demande croissante de "droits à", relayée notamment par le mouvement associatif, suppose en parallèle une intervention de l'État de plus en plus ciblée ; ce phénomène n'est pas sans créer des tensions et des contradictions, malgré les tentatives de structuration des politiques publiques d'aide et d'action sociales.

La distinction entre les "droits libertés" (ou les "droits de") et les "droits créances" (ou les "droits à") est bien connue des juristes⁴ : les premiers (droits libertés, droits de) sont généralement renvoyés à des pouvoirs d'agir (droit de se réunir, de s'associer...) alors que les seconds (droits créances, droits à) le sont à des pouvoirs d'exiger (droit à la protection sociale, au travail, aux loisirs, à la santé, etc.). Autre différence entre ces deux catégories de droits : les premiers (les "droits de") se traduisent par des libertés de faire, reconnues à des individus ou à des groupes, ce qui induit une action négative du pouvoir (obligation d'abstention) ; de ce fait, ils sont considérés comme des droits durs ou forts car pouvant être mis en œuvre sitôt qu'ils sont consacrés dans les textes. Les "droits à" se traduisent, quant à eux, par des créances opposables à la société et postulent donc une action positive de ce même pouvoir (obligation d'intervention en vue de fournir une prestation) : à l'opposé des "droits de", ils apparaissent comme faibles ou mous, leur application dépendant directement d'une intervention du pouvoir et des choix techniques opérés par lui.

On perçoit mieux, avec cette dernière approche, combien la prolifération des "droits à" pose question en termes d'accès. De l'énonciation du "droit à" dans un texte législatif à sa mise en œuvre, de nombreux paramètres rendent aléatoire son application réelle. Premier exemple : ce n'est que si un vaste réseau de consultants médicaux et d'établissements de soins est mis en place et que si les prestations fournies sont financièrement accessibles aux patients que le droit à la santé commence réellement à prendre corps. Autre exemple : ce n'est qu'en 1988, avec l'institution du RMI, que le droit d'obtenir des moyens convenables d'existence, affirmé par l'alinéa 11 du préambule de 1946, a connu un réel début de concrétisation. Pourquoi un tel décalage dans le temps ? Ce décalage est dû au fait qu'en France (ce qui n'est pas le cas dans tous les pays), le législateur n'a pas obligation de donner corps aux droits créances énoncés dans la Constitution⁵...

1 V. SAYN I. (Dir.), *Enfant à charge et parent isolé ou les difficultés de mise en œuvre des critères de fait*, Rapport à la CNAF, 1996. L'étude révèle les difficultés pour les caisses d'allocations familiales dans l'application des critères de fait propres au droit social qui veulent s'affranchir des catégories instituées du droit civil de la famille. Les auteurs illustrent leur propos à partir de l'utilisation du critère d'enfant à charge et celui du critère d'isolement.

2 VIEILLERIBIERE J.-L., Les difficultés administratives des personnes les plus démunies face au système de protection sociale. Synthèse de divers documents de source administrative, *Les travaux de l'Observatoire 2000*, 2000.

3 V. les débats de l'été 2003 sur les indemnités chômage des intermittents.

4 BORGETTO M., L'irrésistible ascension des "droits à"... , *Informations sociales*, n°81 pp. 4-16, 2000.

5 Parmi les droits énoncés par le Préambule de la Constitution de 1946 :

- Le droit d'obtenir un emploi (al. 5 du Préambule).
- Le droit à la protection de la santé, à la sécurité matérielle, aux repos et aux loisirs (al.11).
- Le droit d'obtenir de la collectivité des moyens convenables d'existence (al.11).
- Le droit à être indemnisé en cas de "calamité nationale" (al.12).

Section 1 : Le tournant des années quatre-vingts : l'extension des droits

Le système français de protection sociale, dont les bases sont posées à la Libération, n'a pas été conçu à l'origine pour résoudre la pauvreté, mais pour la prévenir en offrant aux travailleurs des garanties contre les risques dans le cadre du plein-emploi. C'est dire que la conception dominante de la Sécurité sociale a reposé et repose toujours sur le principe de la garantie donnée à chacun qu'en toute circonstance, il disposera des moyens nécessaires pour "assurer sa subsistance et celle de sa famille dans des conditions décentes". Autrement dit, le système a été institué non pas pour traiter en priorité le problème de la pauvreté, mais bien plutôt pour atténuer des difficultés passagères, pour assumer des risques ponctuels générateurs de charges ou encore pour compenser des handicaps personnels empêchant les assurés d'exercer un emploi. Un caractère de temporalité a d'ailleurs été assigné à la majorité des prestations (maladie, maternité, prestations familiales)¹. Mais dans la mesure même où il visait à traiter la pauvreté en amont et non en aval, le système a rencontré un certain nombre de difficultés compte tenu du chômage de masse et du processus subséquent de précarisation : difficultés qu'il s'est efforcé de surmonter en enrichissant la catégorie déjà bien pourvue des minima sociaux.

Les minima sociaux², qui forment aujourd'hui un ensemble de huit prestations de ressources au profit de ceux qui n'exercent pas d'activité professionnelle, ont vu leur création s'étaler sur environ une trentaine d'années. Leur mise en place a répondu, on le sait, à des finalités diversifiées³. Les premiers minima sociaux ont été institués pour des personnes mises à l'écart de l'activité professionnelle pour cause de force majeure (minimum vieillesse, allocation aux adultes handicapés) ou éprouvant des difficultés particulières pour accéder au marché du travail (allocation de parent isolé). Puis, les minima sociaux ont été étendus à certains assurés sociaux (ainsi qu'à leurs ayants droit) en vue de les faire bénéficier d'une garantie de ressources minimales (assurance veuvage, assurance invalidité). Enfin, au cours des années 1980, une nouvelle génération de minima sociaux voit le jour. Ils s'adressent désormais non plus seulement à des catégories de personnes légitimement exclues de l'activité professionnelle du fait de leur incapacité (handicap et invalidité), de leur âge (personnes âgées) ou de la charge d'enfants (personnes isolées ou veufs), mais au contraire des individus aptes mais que le marché du travail rejette durablement en les laissant sans moyens de subsistance⁴.

C'est d'abord sur le terrain de l'indemnisation du chômage que l'évolution se produisit : le chômage de masse, concentrant ses effets sur les catégories les plus faibles et les moins qualifiées (jeunes, femmes, travailleurs âgés) généra un allongement spectaculaire de la durée d'inactivité pour ces groupes, tout en créant des difficultés financières pour le régime d'assurance⁵ : à l'allocation d'insertion créée en 1979 en direction de certaines catégories de demandeurs d'emploi n'ayant jamais cotisé et se trouvant exclus du marché du travail, s'ajouta en 1984 l'allocation de solidarité spécifique qui n'était ni plus ni moins qu'un revenu minimum pour subvenir aux besoins des personnes ayant épuisé leurs droits à indemnisation.

C'est dans ce contexte particulier que fut créé le RMI : cette création étant rendue alors nécessaire par les effets limités de ces deux premiers dispositifs et, en particulier, par le fait qu'aucune amélioration de la conjoncture ne parvenait à résorber les conséquences désastreuses des mutations économiques et sociales sur la situation de tous les exclus du travail. Conçu lui aussi comme un minimum social, le RMI a reçu mission de pallier toutes les lacunes des mécanismes antérieurs : sur son versant de garantie de ressources, il s'agit en fait d'une sorte de "prestation balai", dernier filet de protection destiné à couvrir toutes les personnes ne pouvant bénéficier des autres prestations.

Ce faisant, la création du RMI marque un moment décisif dans la prise en compte et le traitement de la question centrale de l'accès aux droits.

Section 2 : Le moment RMI

Même si le RMI n'est pas la seule législation sociale au tournant des années 80, il marque une inflexion importante tant par la réponse contractuelle qu'il apporte à la nouvelle question sociale que par son ancrage dans une conception juridique de la solidarité nationale à l'égard des plus défavorisés. Cette prestation, traditionnelle par certains de ses aspects mais très novatrice par d'autres, va constituer la matrice d'une nouvelle forme d'action publique en direction de populations tout à la fois en grande difficulté et non intégrables dans les catégories antérieures d'inaptes au travail.

§ 1. Une extension de la politique d'insertion sur une base de contractualisation

1 BORGETTO M., Ce risque que la sécurité sociale n'avait pas prévu, *Sociétal*, n°39, pp.75-80, 2003.

2 Sur cette question, la revue *Recherches et Prévision* publiée par la CNAF a consacré de nombreux numéros. Sans reprendre ce qui par ailleurs a été largement développé par le bureau de la Recherche, nous nous contenterons de citer particulièrement le numéro spécial *Éclairages sur les minima sociaux* (décembre 1997-mars 1998, n°50/51).

3 BORGETTO M., LAFORE R., *Droit de l'aide et de l'action sociales*, 4ème éd., Domat-Montchrestien, pp. 445 et s., 2002.

4 À partir de 1974, apparaît le phénomène du chômage de masse à la suite des crises pétrolières, amplifié dans les années quatre-vingt avec l'apparition de la "nouvelle pauvreté" dont nous avons déjà évoqué les origines structurelles, conjoncturelles et individuelles.

5 Après avoir été unifiée en 1979 (disparition de l'aide publique aux chômeurs et unification financière et institutionnelle du système d'indemnisation) et du fait de l'échec de cette première réforme, l'assurance chômage fut scindée en un régime dit "d'assurance" et en un régime dit de "solidarité" : v. DUPEYROUX J.-J., BORGETTO M., LAFORE R., RUELLAN R., *Droit de la sécurité sociale*, p. 1144 et s., 14^e éd., 2001, Dalloz.

La loi de 1988 instituant le RMI, la loi du 19 décembre 1989 créant les contrats de retour à l'emploi et transformant les TUC (Travaux d'utilité publique) en CES (Contrats emploi-solidarité), ainsi que la loi Besson sur le logement en 1990 marquent un glissement de la question de la pauvreté à celle de l'exclusion et une extension des politiques d'insertion. Ce glissement n'est pas le seul : c'est au cœur de la protection de droit commun que se joue le dérèglement dans l'articulation entre travail et droits sociaux, le couple conceptuel "exclusion-insertion" permettant l'émergence progressive d'une conception novatrice de la protection sociale¹.

La notion d'insertion apparaît dans les instruments de lutte contre le chômage avec la création de l'allocation d'insertion. Puis, elle se stabilise au début de la décennie quatre-vingt avec les politiques d'accès à l'emploi des jeunes (Rapport Schwartz, 1982), la politique de lutte contre la délinquance juvénile (Rapport Bonnemaison, 1982), les travaux de la Commission nationale pour le développement social des quartiers ainsi qu'avec la politique de la ville (1982), l'Éducation nationale avec les zones d'éducation prioritaires. Au départ, la logique de l'insertion vise à consolider et à développer la capacité de participation des individus. Aujourd'hui, on substitue, au système antérieur des droits sociaux, un droit multifonctionnel et mouvant. La question de la réinsertion est posée.

S'attaquant ainsi non plus à des stocks de pauvres et de marginaux qu'il convient de circonscrire et de protéger mais à des flux complexes de marginalisation traversant des groupes sociaux jusque-là intégrés par le travail, le RMI va se construire sur une tension entre un mécanisme protecteur (revenu garanti) et un dispositif dynamique visant à réinsérer ses bénéficiaires dans la société (programmes d'insertion sociale et professionnelle). De la sorte, et sans que cela ait été voulu par ses promoteurs, il ouvrait un double débat relatif à la protection. Sur son versant de garantie d'un minimum de ressources, il allait conduire à poser la question de l'institution d'un revenu de base garanti à chaque personne en lieu et place non seulement de l'allocation RMI mais, plus largement, de l'ensemble des prestations contributives constitutives de ce que l'on va dénommer dans les années 90 les "minima sociaux". Sur son volet insertion, il allait constituer une sorte de modèle d'action publique que l'on va tenter d'élargir et de systématiser peu à peu autour de la thématique de l'accès aux droits conçus comme l'antidote des phénomènes d'exclusion sociale. *Il y a ainsi un glissement de l'insertion à l'accès aux droits.*

Le RMI a anticipé les débats sur le revenu garanti et, surtout, tracé le cadre d'une nouvelle forme de politique sociale : l'action sociale d'insertion. Organisant une tension entre la réalisation d'un droit (celui à un minimum de moyens d'existence) et l'affirmation de la nécessité pour les personnes concernées et la collectivité de s'engager dans une dynamique dont la finalité est la réintégration des premiers dans le mode de vie de droit commun, ce nouveau dispositif revêt donc une certaine complexité, tant dans ses principes que dans le cadre général de sa mise en oeuvre. Le rapporteur du projet devant l'Assemblée nationale posait clairement les termes du problème : " le RMI définit une position médiane encore floue : ce n'est certainement pas une allocation universelle qui laisserait aux individus le choix entre le travail et le non travail ; en revanche (...), nous nous situons bien au delà de la logique de la contrepartie " ; et plus loin d'ajouter : " le RMI a un double vocation : assurer à ceux qui n'ont rien un minimum de ressources (...), se préoccuper de leur insertion professionnelle, à tout le moins sociale, les deux objectifs sont concomitants " ².

Une autre évolution significative dans la définition des droits sociaux est celle de la logique de "contrepartie" ³. De nouveaux mécanismes sont mis en place dont le dispositif RMI fournit une illustration. Le RMI introduit en effet la forme contractuelle dans les rapports entre les services publics sociaux et les bénéficiaires de leur action⁴.

La nature du volet contrat d'insertion de la loi RMI a suscité de nombreux débats⁵ toujours présents⁶. Des objections s'expriment tout à la fois du côté du courant libéral et du courant progressiste. Le premier insiste sur le risque que cette allocation ne favorise l'inactivité rendue plus attrayante que le travail. Le second considère que la citoyenneté passe par le travail rémunéré. Mais les controverses ont été fortes sur les modalités même du dispositif, mettant en question l'idée du contrat et de sa nature. Pour certains, il s'agit d'un contrat de droit public, pour d'autres d'un contrat de droit privé "coloré de service public" et, plus précisément, d'un contrat *sui generis*, proche à certains égards du contrat médical⁷, contrat devant respecter les exigences de tous les contrats dignes de ce nom⁸.

1 LAFORE R., Services publics sociaux et cohésion sociale, p. 378, in S. DECRETON (Dir.), *Service public et lien social*, 1999, L'Harmattan.

2 BELORGEY J.-M., Rapport fait au nom de la Commission des affaires culturelles, familiales et sociales, JOAN, Doc. n° 161, 1988, p. 145.

3 Sur ce point, v. La contrepartie : entre droits et créances, *Rev. fr. aff. soc.*, n° 3, 1996 et La contrepartie : les expériences nationales, *Rev. fr. aff. soc.*, n° 4, 1996.

4 On peut lire le dossier d'étude de C. AFSA, *L'insertion professionnelle des bénéficiaires du RMI*, sur les sortants du dispositif publié par la CNAF, coll. *Recherche, Prévisions et Statistiques*, février 1999.

5 V. BELORGEY J.-M., Le droit à l'insertion et ses paradoxes, *Informations sociales*, pp. 102-109, 2000.

6 Un ouvrage vient de paraître au Canada sur la contrepartie dans les mesures envers les personnes sans emploi en Europe et en Amérique du Nord, DUFOUR P., BOISMENU G., NOËL A., *L'aide au conditionnel*, Presses de l'Université de Montréal, 2003.

7 BELORGEY J.-M., Le droit à l'insertion et ses paradoxes, *Informations sociales*, n°81, pp. 103, 2000.

8 C'est-à-dire l'identification des parties ; le recueil de l'adhésion de celles-ci (proposition contractuelle de l'administration et acceptation par l'usager) ; l'identification de l'objet (quelles actions d'insertion ?) ; celle de la cause (l'ambition, pour les deux parties, de sortir de la précarité) ; celle de la nature de l'obligation (une obligation de moyens, non de résultats) ; celle des manquements pouvant donner lieu à des sanctions et des circonstances exonératoires de la non-exécution...

§ 2. Une prestation originale qui tient compte de l'accès aux droits

Le droit à l'allocation de RMI est quasi-universel. En effet, l'article 2 de la loi du 1^{er} décembre 1988, repris à l'article L.262-1 du Code de l'action sociale et des familles, indique que toute personne résidant en France, dont les ressources n'atteignent pas le montant du revenu minimum, a droit à un revenu minimum d'insertion. L'ensemble de la population est potentiellement concerné, à la différence des prestations classiques, qui sont ou bien spécialisées ou bien catégorielles lorsqu'il s'agit de minima sociaux (AAH pour les seuls adultes handicapés, API pour les seuls ménages monoparentaux). Le RMI est soumis à conditions de ressources et non plus conditionné par un état de besoins. Néanmoins, l'universalité comprend trois exceptions, qui par ailleurs ont suscité des débats lors de la préparation des textes. La première est la condition d'âge de 25 ans, la seconde concerne les critères de résidence des étrangers, et la dernière est relative aux statuts des étudiants, stagiaires, élèves, qui en sont exclus.

Surtout, la loi du 1^{er} décembre 1988 renforce l'originalité du dispositif RMI en intégrant la notion de panier de droits, posé comme " l'un des éléments d'un dispositif global de lutte contre la pauvreté tendant à supprimer toute forme d'exclusion, notamment dans les domaines de l'emploi, de l'éducation, de la formation, de la santé, du logement ". Ainsi, en matière d'accès aux soins et au logement ou de protection contre les coupures d'énergie et d'eau, plusieurs textes ont prolongé l'impératif d'insertion, en instaurant des dispositifs spécifiques dans ces divers domaines. Il faut voir dans cette affirmation le fondement des projets divers qui ont précédé la loi du 29 juillet 1998 et qui appréhendent les phénomènes d'exclusion sociale et professionnelle dans leur intégrité en voulant leur apporter des remèdes cohérents et globaux. La loi a assorti la perception de l'allocation d'un ensemble de droits liés à la volonté d'arracher les bénéficiaires à leur situation d'exclusion et de précarité : les bénéficiaires du RMI sont automatiquement affiliés à la Couverture maladie universelle (loi du 27 juillet 1999), cette couverture s'étend aux membres de leur famille ; la perception de l'allocation logement sociale leur est ouverte à défaut de droit à une autre aide au logement.

Section 3 : L'effectivité des droits consolidée par la loi du 29 juillet 1998

La loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions et la pauvreté de juillet 1998 affirme en effet, dès son article 1^{er}, que " la présente loi tend à garantir l'accès effectif de tous aux droits fondamentaux dans les domaines de l'emploi, du logement, de la protection de la santé, des droits civiques ". Cet article a d'ailleurs fait, sur le fond, consensus, à l'exception de quelques modifications dans les alinéas.

Les trois derniers alinéas de l'article premier du projet de la loi organisent la mise en œuvre de ces principes en énumérant les différents acteurs concernés, et en posant les principes du droit à l'information et à un accès réel aux droits. Lors des travaux parlementaires sur l'article premier, plusieurs changements par rapport au projet initial furent opérés ou tentés, dont il n'est pas intéressant, ici, de faire état.

§ 1. L'évolution de la question dans les travaux et débats parlementaires

C'est tout d'abord l'alinéa 2 de l'article 1^{er} qui donna lieu à de longues et intenses discussions ; ainsi, à la formule initiale " la loi tend à favoriser ", le texte final retiendra la formule suivante censée être plus précise : " la loi tend à garantir " l'accès effectif de tous aux droits fondamentaux : cette dernière expression " droits fondamentaux " étant préférée, quant à elle, à celle initiale mais moins concise de " droits individuels et collectifs fondamentaux " ¹.

1 La discussion sur le deuxième alinéa de l'article 1^{er} s'organisa et se déroula comme suit :

- La commission a examiné deux amendements identiques de Mme Roselyne Bachelot-Narquin (RPR) et de M. Yves Bur (UDF) précisant que la présente loi " garantit " l'accès effectif de tous aux droits.

- M. Germain Gengenwin (UDF) a considéré que la lutte contre les exclusions ne devait pas limiter à des déclarations d'intention, mais faire preuve de volontarisme. L'utilisation du mot " garantir " est donc plus appropriée que la formulation retenue par le projet qui " tend à favoriser " l'accès aux droits.

- M. Pierre Cardo (DL) a souligné que de tels amendements signifiaient l'engagement direct de la responsabilité des différents acteurs institutionnels par rapport aux résultats du présent projet.

- Le rapporteur a constaté que la loi ne pouvait que fixer des objectifs. S'engager sur les résultats de l'action publique serait faire peu de cas du devoir de modestie évoqué plus haut.

- Mme Catherine Génisson (PS) a suggéré de substituer les mots "tend à garantir" aux mots "tend à favoriser", afin de donner un ton plus volontaire à l'article.

- M. Jean-Claude Boulard (PS) a fait observer qu'il ne fallait pas faire dire à la loi ce qu'elle ne réalisait pas mais que la suggestion de Mme Génisson pourrait par contre être utilement retenue.

- Le rapporteur a également approuvé l'amendement proposé par Mme Génisson.

- La commission a rejeté les amendements de Mme Roselyne Bachelot-Narquin et de M. Yves Bur et adopté l'amendement de Mme Catherine Génisson.

- Elle a ensuite adopté un amendement de simplification rédactionnelle du rapporteur supprimant la référence à la nature

C'est également l'alinéa 3 du projet qui fut au centre du débat. À l'initiative de la commission spéciale, une distinction a en effet été opérée entre les acteurs de la société qui " participent à la mise en oeuvre des principes " de l'accès aux droits de tous, et ceux qui " concourent à ces objectifs ". La première catégorie concerne l'État, les collectivités territoriales, les établissements publics, les organismes de Sécurité sociale, ainsi que les institutions sociales et médico-sociales. Parmi les établissements publics, l'Assemblée nationale a tenu à ce qu'une mention particulière soit faite des centres communaux d'action sociale. La deuxième catégorie concerne les entreprises, l'ensemble des acteurs de l'économie solidaire, les organismes de prévoyance, les associations qui œuvrent dans le domaine de l'insertion et de la lutte contre l'exclusion, les citoyens. C'est enfin l'alinéa 5 du texte final (alinéa rajouté par la Commission spéciale de l'Assemblée nationale) qui suscita l'attention, suite au dépôt d'un amendement prévoyant que les acteurs de la lutte contre l'exclusion s'appliquent à fournir un accompagnement personnalisé et une information complète pour garantir un réel accès aux droits des personnes démunies et leur offrent une possibilité de recours si ces droits ne sont pas effectifs¹.

Au cours des débats, le Sénat apporta plusieurs modifications d'ordre rédactionnel, notamment celle de la garantie de l'accès aux droits fondamentaux sur " l'ensemble du territoire ". L'ensemble des transformations dont fit l'objet l'article 1^{er} de la loi est résumé dans le tableau suivant :

Texte du projet de loi	Propositions de la Commission spéciale en 1 ^e lecture à l'Assemblée Nationale
La lutte contre les exclusions est un impératif national fondé sur le respect de l'égalité de dignité de tous les êtres humains et une priorité de l'ensemble des politiques publiques de la Nation.	Alinéa sans modification
La présente loi tend à favoriser l'accès effectif de tous aux droits <i>individuels et collectifs</i> fondamentaux dans les domaines de l'emploi, du logement, de la protection de la santé, de l'éducation, de la formation et de la culture et de la vie familiale.	La présente loi tend à <i>garantir</i> l'accès effectif de tous aux droits fondamentaux <i>notamment</i> dans les domaines culture, de la vie familiale <i>et de la protection de l'enfance</i> . Amendements n° 247, 248, 249 et 250
L'État, les collectivités territoriales, les établissements publics, <i>les organisations professionnelles ou interprofessionnelles et les organisations syndicales de salariés représentatives</i> , les organismes de sécurité sociale ainsi que les institutions sociales et médico-sociales participent à la mise en oeuvre de ces principes.	L'État, publics <i>notamment les centres communaux et intercommunaux d'action sociale</i> , les organismes de sécurité sociale <i>et de la mutualité</i> ainsi que principes . Amendements n° 251, 252 et 253
	" <i>Les entreprises, les organisations professionnelles ou interprofessionnelles, les organisations syndicales de salariés représentatives, les associations qui œuvrent dans le domaine de l'insertion et de la lutte contre l'exclusion et les citoyens concourent à ces objectifs.</i> " Amendement n° 254
Ils poursuivent une politique destinée à connaître et à prévenir toutes les situations pouvant engendrer des exclusions.	Alinéa sans modification
Ils veillent à garantir à tous une information complète et un réel accès aux droits.	Alinéa sans modification
	<i>Article additionnel</i> " <i>En vue d'assurer une meilleure prise en charge des problèmes auxquels sont confrontées les personnes en situation d'exclusion, les associations qui œuvrent dans le domaine de l'insertion et de la lutte contre l'exclusion, notamment les organisations de chômeurs, sont représentées au sein des institutions locales d'insertion et de lutte contre l'exclusion et sont associées à la gestion des fonds sociaux des ASSEDIC et au conseil d'administration de l'UNEDIC selon des modalités discutées avec les partenaires sociaux. Elles sont également représentées auprès de l'Agence</i>

" individuelle ou collective " des droits fondamentaux et a, en conséquence, rejeté un amendement de Mme Roselyne Bachelot-Narquin substituant à cette référence l'expression " droits de tous ".

¹ Mme Hélène Mignon a souligné le besoin de garantir une information complète et une possibilité d'appel pour des personnes qui ont du mal à connaître et à faire reconnaître leurs droits. À la suite des observations de MM. René Couanau (UDF) et Pierre Cardo (DL) sur l'imprécision de l'amendement, le rapporteur a noté que l'expérience du fonds d'urgence avait démontré l'ampleur et la gravité du problème, les personnes en difficulté étant fréquemment renvoyées d'un service à un autre sans qu'aucune aide ne leur soit efficacement apportée. Mais a admis que la rédaction de l'amendement devait être revue, afin de mieux préciser les conditions permettant de garantir une possibilité de recours et a retiré l'amendement en vue d'un réexamen ultérieur par la commission.

Le texte final de l'article 1^{er} fut rédigé comme suit.

" La lutte contre les exclusions est un impératif national fondé sur le respect de l'égalité de tous les êtres humains et une priorité de l'ensemble des politiques publiques de la nation.

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, de la protection de la santé, de la justice, de l'éducation, de la formation et de la culture, de la protection de la famille et de l'enfance.

L'État, les collectivités territoriales, les établissements publics dont les centres communaux et intercommunaux d'action sociale, les organismes de Sécurité sociale, ainsi que les institutions sociales et médico-sociales participent à la mise en oeuvre de ces principes.

Ils poursuivent une politique destinée à connaître, à prévenir et à supprimer toutes les situations pouvant engendrer des exclusions.

Ils prennent 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 oeuvre dans les délais les plus rapides.

Les entreprises, les organisations professionnelles ou interprofessionnelles, les organisations syndicales de salariés représentatives, les organismes de prévoyance, les groupements régis par le code de la mutualité, les associations qui oeuvrent notamment dans le domaine de l'insertion et de la lutte contre l'exclusion, les citoyens ainsi que l'ensemble des acteurs de l'économie solidaire et de l'économie sociale concourent à la réalisation de ces objectifs. En ce qui concerne la lutte contre l'exclusion des Français établis hors de France, les ministères compétents apportent leur concours au ministère des affaires étrangères " .

La loi s'inscrit ainsi dans une action globale et transversale dans tous les domaines qui conditionnent concrètement un meilleur accès aux droits sociaux. Cette finalité s'étend aux programmes de lutte contre les exclusions. C'est une stratégie d'action publique qui repose tout à la fois sur une recherche de cohérence et de recentrage des politiques d'insertion. Ses objectifs sont multiples : assurer le bénéfice de prestations de base délivrées par divers services publics (santé, accès à la justice, éducation...), garantir les biens fondamentaux (logement, ressources minimales) et donner accès aux divers instruments d'intégration notamment l'emploi. De ce fait, les pouvoirs publics concentrent leur action sur les populations les plus défavorisées, en visant à leur garantir un socle de biens et de services considérés comme indispensables à l'intégration sociale. Cependant, le risque est de n'appréhender que les marges de la société (conformément aux demandes du mouvement associatif humanitaire), en les constituant en nouvelle cible, sans prendre en compte les processus complexes qui fragilisent l'ensemble des groupes sociaux qui peuvent basculer dans l'exclusion après avoir été parfaitement intégrés¹.

Le titre premier concerne les dispositifs d'accès aux droits (emploi, logement, santé, exercice de la citoyenneté) ; le second est relatif à la " prévention des exclusions " (traitement du surendettement, saisies immobilières et interdictions bancaires, maintien dans le logement, moyens d'existence et droit à l'éducation et à la culture) ; le troisième concerne les institutions sociales (centres de formation au travail social, structures d'urgence sociale, création d'un observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale...).

§ 2. Les programmes de lutte contre les exclusions et en faveur de l'accès aux droits

Conformément aux promesses qui seront exprimées dans le premier alinéa de l'article 1^{er} de la loi relative à la lutte contre les exclusions de 1998, la France engage un programme d'action le 4 mars 1998, pour une durée de trois ans. Les justifications et distinctions mobilisées sont formulées comme suit : " en premier lieu, si la solidarité nationale permet une politique d'assistance pour nos concitoyens qui traversent des périodes difficiles, l'objectif des politiques publiques est de les en sortir, à chaque fois que c'est possible et dans les plus brefs délais. C'est dans cet esprit que l'objectif du programme est d'abord de garantir l'accès aux droits fondamentaux : il est vain de songer à mener une véritable politique de cohésion si l'accès à l'emploi, si l'obtention d'un logement décent ou encore la prévention et les soins demeurent des principes théoriques et sans véritable efficacité. Cet accès aux droits fondamentaux doit être le tremplin vers la réinsertion sociale. Dans ce domaine, un équilibre doit être trouvé entre, d'une part, la mise en place de solutions spécifiques et des formes de discriminations positives en faveur des plus démunis et, d'autre part, l'inscription de ces actions dans le droit commun, afin d'éviter la formation d'un droit des exclus qui pourrait être stigmatisant et synonyme d'un droit de seconde classe. Dans certains domaines pourtant, la reconnaissance de l'échec des politiques mises en oeuvre rend nécessaires certains moyens

¹ V. DONZELOT J., " Les transformations de l'intervention sociale face à l'exclusion ", *L'exclusion, l'état des savoirs*, La Découverte, p. 88, 1996.

d'exception permettant le plus rapidement possible le retour dans le droit commun ”.

Le plan national d'action français contre la pauvreté et l'exclusion sociale 2001-2003¹ a donc pour objectif prioritaire l'amélioration de l'accès effectif aux droits fondamentaux pour tous et la mise en œuvre de l'égalité des chances dans l'accès à l'emploi.

Quatre principes servent de cadre à cette stratégie globale

- Permettre l'accès de chacun aux droits de tous : il ne s'agit pas de créer des droits spécifiques, réservés aux plus démunis, mais d'adapter tous les dispositifs de droit commun et de développer des actions de suivi et d'accompagnement permettant leur mobilisation effective.

- Agir en amont : par l'intervention ciblée aux moments où risque de se produire une rupture dans les conditions de vie (perte de logement, surendettement, ruptures des liens familiaux...).

- Apporter des réponses rapides : dans les situations de détresse sociale et d'urgence.

- Assurer une coordination efficace entre tous les acteurs.

Ces principes seront repris par le collectif Alerte dans la perspective d'une évaluation du plan, et pour établir de nouvelles propositions en vue de l'amélioration de l'effectivité de l'accès aux droits dans l'ensemble des secteurs concernés.

§ 3. Les débats parlementaires sur les instruments de l'action publique d'insertion

La gestion du RMI assurée par les CAF, sans être contestée, est néanmoins attaquée sur le volet de l'insertion. Les débats reprennent sur le transfert de compétences aux Conseils généraux ainsi que sur la contrepartie entre assistance et emploi.

Après la loi de 1988 sur le RMI, la situation économique et sociale continue en effet à se dégrader : les ruptures d'activité professionnelle liées au chômage augmentent, ainsi que la durée de celui-ci. Le système français de protection sociale étant de type professionnel, basé pour l'essentiel sur des cotisations sur les revenus du travail, le nombre des exclus du marché du travail, bénéficiaires de minima sociaux ne cesse de s'accroître. Le caractère minimaliste, substitutif et subsidiaire de la prestation², est censé maintenir l'allocation dans une configuration telle qu'elle ne puisse jamais être supérieure à un revenu d'activité, son montant ne devant pas décourager l'exercice d'une activité professionnelle.

Les débats concernant les articles du chapitre " moyens d'existence " lors du vote de la loi du 29 juillet 1998 relancent notamment les problèmes de cumul, d'alignement, de revalorisation ou encore d'indexation. Ce chapitre comprend d'une part les mesures améliorant des prestations existantes, notamment les mesures d'insaisissabilité et d'incessibilité de minima sociaux (ASS et AI) et de prestations de Sécurité sociale (prestations familiales et assurance maladie) ainsi que l'indexation sur l'évolution des prix de l'ASS et de l'AI. Le dispositif, sans procéder à une revalorisation et à un alignement de tous les minima sur les plus élevés, les articule avec les mécanismes d'insertion vers l'emploi. Des modalités d'accès privilégiées pour les titulaires de minima sociaux sont prévues, notamment dans les divers dispositifs d'insertion vers l'emploi (CES, CEC, SAE, SIFE)³. D'autre part, le texte réorganise et systématise les mesures dites d'intéressement qui permettent de cumuler une

1 Chaque État membre soumet le plan national d'action à la Commission européenne pour évaluation ainsi qu'au Conseil de l'Europe. Lors de la première phase du processus, chaque Etat a dû présenter ses priorités et ses projets pour la période allant de juillet 2001 à juin 2003, sous forme d'un plan de promotion de l'inclusion sociale et de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale. La deuxième phase se met en oeuvre en 2003. Un programme d'action multinational est prévu, afin d'encourager la coopération entre les États membres dans leur combat contre l'exclusion sociale. D'une durée de cinq ans, ce programme a démarré en janvier 2002. Son budget est de 75 millions d'euros pour financer des actions nationales et internationales.

2 BORGETTO M., LAFORE R., Droit de l'aide et de l'action sociales (op. cit.), pp. 431-433.

3 Dans le rapport de l'Assemblée du texte en deuxième lecture, figurent en effet les raisons avancées en faveur de l'exonération de charges sociales pour l'embauche de bénéficiaires du RMI, de l'ASS ou de l'API: " le Sénat prévoit ainsi qu'à compter du 1er août 1998, les embauches de personnes titulaires depuis deux ans au moins du revenu minimum d'insertion, de l'allocation de solidarité spécifique ou de l'allocation de parent isolé ouvrent droit, pendant la durée du contrat et au maximum pour cinq ans, à exonération du paiement des cotisations sociales patronales au titre des assurances sociales, des accidents du travail et des allocations familiales dans la limite des cotisations afférentes à la rémunération ou la partie de rémunération égale au salaire minimum de croissance. Selon le rapporteur de la commission des affaires sociales du Sénat, il s'agit, par ce dispositif, d'éviter que dans une période de reprise économique, les titulaires de minima sociaux de longue durée ne soient exclus de la dynamique de retour à l'emploi. Néanmoins, si l'intention est louable, on peut s'interroger sur la pertinence de la réponse apportée par cet article. En effet, la mesure d'aide à l'emploi efficace pour ces publics existe déjà : c'est le contrat initiative-emploi (CIE) qui, depuis son recentrage sur les personnes les plus éloignées de l'emploi en 1996, permet aux employeurs qui embauchent des titulaires de minima sociaux de bénéficier à la fois d'une aide financière et d'une exonération de cotisations sociales patronales pour une durée de deux ans. " L'exonération créée par le Sénat à l'article 5 ter B ne s'inscrit pas dans une logique fondamentalement différente de celle du CIE, mais elle ne paraît pas très adaptée à la nécessité réelle du retour à l'emploi des personnes qui ont été titulaires de minima sociaux pendant une longue période. En effet, en ne prévoyant aucune " prime " pour l'employeur au moment de l'embauche, le dispositif proposé par le Sénat n'est sans doute pas assez attractif ; par ailleurs, la durée de l'exonération - cinq ans contre deux ans pour le CIE - risque de provoquer un

prestation sociale et les revenus d'une activité sur une période donnée.

A) Le cumul des prestations

Le cumul fonctionne sur le trimestre durant lequel la personne a commencé son activité, puisque les déclarations sont trimestrielles. En revanche, sur le trimestre suivant, le revenu d'activité du trimestre précédent est déduit moyennant un abattement de 50 %. Ce calcul a des inconvénients, en particulier en termes de rupture de droits, car très souvent les personnes trouvent un CDD d'une durée d'un à trois mois ou des missions d'intérim et plus rarement un CDI ou un travail de longue durée. L'article 9 de la loi de 1998 prévoit l'extension du régime " d'intéressement " qui existait déjà pour le RMI (1988) à l'allocation spécifique de solidarité, afin de permettre le cumul d'un minima avec le revenu d'une activité professionnelle¹.

Lors de la séance du 25 mars 1998 de la présentation générale du projet de la loi, Martine Aubry précise que l'harmonisation des minima sociaux n'est envisageable que dans un cadre plus large prenant également en compte l'indemnisation du chômage : " si l'ASS n'a pas été revalorisée ces dernières années, affirma-t-elle, c'est en raison de l'afflux massif de jeunes chômeurs précédemment pris en charge par l'UNEDIC ".

Le projet de loi prévoit donc que la durée de la ou des périodes d'activité n'excèdera pas un an, le cumul étant intégral les trois premiers mois (dans la limite d'un demi-SMIC), affecté d'un abattement les six mois suivants, lequel est majoré les trois derniers mois d'activité. Les bénéficiaires de l'API auraient la possibilité d'exercer une activité professionnelle (possibilité qui existe déjà pour les allocataires du RMI et de l'ASS). Parmi les questions débattues, citons notamment la proposition formulée par Hélène Mignon (PS) visant à inclure les titulaires de l'allocation-veuvage sur la liste des personnes concernées par la possibilité de cumul : proposition qui, rejetée en première lecture à l'Assemblée nationale, avant d'être reprise par le Sénat, sera finalement adoptée par le législateur.

B) La fixation d'un seuil minimal insaisissable pour les prestations familiales

L'insaisissabilité de l'Allocation spécifique de solidarité (ASS) et de l'Allocation d'insertion (AI) est d'abord discutée comme article additionnel avant l'article 68 du projet de loi à l'Assemblée nationale en première lecture. Cet article a pour objet de prévoir qu'un pourcentage minimal du montant mensuel des prestations familiales ne pourra être saisi, même dans les cas restreints où la loi autorise cette saisie.

L'article L. 553-4 du code de la Sécurité sociale pose le principe de l'insaisissabilité des prestations familiales. Il existe cependant deux dérogations à cette règle ; d'une part, toutes les prestations familiales peuvent faire l'objet d'une action en récupération de l'indu, lorsqu'elles ont été versées à la suite de manœuvres frauduleuses ou de fausses déclarations. D'autre part, certaines prestations familiales, énumérées par les troisième et quatrième alinéas du même article, peuvent être saisies pour le recouvrement de dettes alimentaires liées à la nourriture, l'entretien et l'éducation des enfants, puisqu'elles ont été précisément servies aux parents dans ce but. Il s'agit de l'allocation pour jeune enfant, des allocations familiales, du complément familial, de l'allocation de rentrée scolaire, de l'allocation de soutien familial, de l'allocation parentale d'éducation et de l'allocation d'éducation spéciale pour les frais d'hébergement ou de soins. L'allocation de parent isolé et l'allocation d'adoption échappent en fin de compte à cette possibilité.

Concrètement, ces situations d'impayés concernent pour l'essentiel des dettes de cantine scolaire et plus rarement des dettes hospitalières. Or si dans le cas de recouvrement d'indus par les CAF elles-mêmes, à la suite d'une erreur par exemple, les retenues sur prestations ne peuvent s'effectuer, chaque mois, que dans la limite d'un certain montant², aucun seuil minimal n'est prévu dans le cas de saisie par un créancier extérieur, cas visé par la deuxième dérogation au principe d'insaisissabilité exposée ci-dessus. La procédure applicable étant celle de la saisie-attribution, elle entraîne, dès la notification à la CAF, le blocage des prestations saisissables pendant le nombre de mois nécessaires à l'extinction de la dette. Cette procédure peut donc se révéler particulièrement préjudiciable pour des familles en difficultés pour lesquelles les prestations familiales sont un élément essentiel de leurs ressources et en tout cas un gage de stabilité de leurs revenus.

La fixation d'un pourcentage minimal en deçà duquel les prestations familiales ne peuvent être saisies chaque mois permet donc de leur appliquer un principe qui existe déjà en matière de recouvrement d'indus par les CAF, comme en matière de saisie sur salaires. Finalement³, la commission de l'Assemblée nationale a adopté l'article 68 sans modification,

certain nombre d'effets d'aubaine, risque que le Sénat s'attache habituellement à dénoncer ".

1 En mai 2001, la dimension redistributive de la politique de protection sociale est complétée par la création de la prime pour l'emploi afin d'améliorer les ressources des titulaires de bas salaires.

2 C. séc. soc., art. R. 553-2.

3 Parmi les amendements rejetés :

- l'empêchement de toute saisie des prestations familiales pour les personnes ayant des revenus inférieurs au SMIC (J. Jambu, PC).

- la continuation du versement de l'APL aux locataires confrontés à une situation d'impayés de loyers (P. Cardo, DL).

après avoir rejeté un certain nombre d'amendements, le rapporteur Jean Le Garrec (PS), voulant éviter de faire du projet un texte " fourre-tout "1.

C) L'indexation sur les prix de l'allocation d'insertion et de l'allocation de solidarité spécifique

L'article 69 prévoit la modification des articles L. 351-9 et L. 351-10 du Code du travail relatifs à l'allocation d'insertion (AI) et à l'allocation de solidarité spécifique (ASS) afin de poser le principe de l'indexation de ces deux allocations sur l'évolution des prix. L'article vise à garantir une évolution minimale de l'ASS et de l'AI en fonction de l'évolution des prix mettant fin à des inégalités soulignées par Marie-Thérèse bin-Lambert dans le rapport qu'elle a rédigé à la demande du Premier ministre. À l'exception de l'ASS et de l'AI, pour lesquelles aucun mécanisme de revalorisation n'était prévu, les minima sociaux évoluent au minimum comme les prix, car ils sont directement ou indirectement indexés sur ceux-ci.

En 1998, l'allocation d'insertion est versée, sous condition de ressources et pour une durée maximale d'un an aux détenus sortant de prison, sauf s'ils ont été condamnés pour certains délits comme le proxénétisme ou le trafic de stupéfiants ; aux travailleurs en instance de reclassement exclus du bénéfice de l'assurance chômage indépendamment de leur volonté ; à certains salariés victimes d'un accident du travail ou d'une maladie professionnelle ; aux rapatriés, apatrides, réfugiés et demandeurs d'asile et à certains expatriés non couverts par l'assurance chômage. Son montant, de 1.311 F. par mois depuis 1986, est passé à 1.714 F. à compter du 1er janvier 1998, aucune revalorisation n'ayant eu lieu entre ces deux dates. Elle est alors versée à environ 15.000 personnes. L'ASS est versée, sous condition de ressources, aux demandeurs d'emploi qui ont épuisé leurs droits à l'assurance chômage. D'un montant de 2.400 F. par mois depuis les deux récentes revalorisations, l'ASS, versée à 480.000 allocataires, n'avait pas été revalorisée depuis 1989.

Le RMI se trouve pour sa part indexé, en application de l'article 3 de la loi du 1^{er} décembre 1988 relative au RMI, sur l'évolution des prix hors tabac. Etant une prestation familiale, l'allocation de parent isolé (API) est fixée en pourcentage de la base mensuelle des allocations familiales (BMAF), elle-même indexée sur les prix à la consommation hors tabac pour la période du 1er janvier 1995 au 31 décembre 1999 par la loi n° 94-629 du 25 juillet 1994 sur la famille. En vertu d'une coutume établie depuis 1983, le minimum vieillesse évolue comme les pensions de retraite, elles-mêmes indexées sur les prix par la loi n° 93-936 du 22 juillet 1993. Quant à l'allocation de veuvage, à l'allocation adultes handicapés et au minimum invalidité, ils sont fixés par référence au minimum vieillesse et, partant, évoluent comme lui.

D) L'intéressement des bénéficiaires de l'API à l'exercice d'une activité professionnelle

Des règles " d'intéressement " à la reprise d'activité permettent aux allocataires de certains minima sociaux de continuer à percevoir leur allocation, dans certaines limites, alors qu'ils exercent une activité professionnelle. Il s'agit en pratique des allocataires de l'ASS et du RMI. En revanche, cette possibilité n'est pas prévue pour les bénéficiaires de l'API. En vue à la fois de ne pas pénaliser les allocataires souhaitant reprendre une activité et de favoriser leur transition vers l'emploi, le législateur a entrepris d'insérer à l'article L.524-1 du code de la sécurité sociale relatif à l'API un alinéa ouvrant la possibilité de cumuler cette allocation avec une activité via la " neutralisation " partielle des revenus tirés de cette dernière. Des modifications aux règles d'intéressement, exposées dans le programme de prévention et de lutte contre les exclusions, ont donc été prévues par l'article 9 de la loi de 1998.

Ces modifications se sont traduites tout d'abord par une extension du principe d'intéressement à la reprise d'activité aux bénéficiaires de l'allocation de parents isolés (API). Jusqu'à la loi de 1998, en effet, étaient pris en compte pour l'appréciation des ressources d'une personne demandant le bénéfice de l'API, l'ensemble des salaires, les revenus tirés d'une activité indépendante et les avantages en nature, dans le cadre d'une activité professionnelle (nourriture et logement uniquement). Tout revenu tiré d'une activité professionnelle s'imputait donc au premier franc sur le montant de l'allocation versée, alors

- la possibilité pour les organismes HLM d'agir contre les personnes débitrices d'une obligation de pension alimentaire à l'égard de leurs locataires (P. Devedjian, RPR). Cela nécessitait de prévoir dans ce cas une dérogation aux règles de l'action oblique. Véronique Neiertz (PS) a rappelé que cette compétence était actuellement dévolue aux caisses d'allocations familiales. Il ne semble pas que les organismes HLM soient les mieux à même pour intervenir en la matière. D'ailleurs, ils ne sont pas demandeurs d'une telle compétence.

- l'instauration d'une majoration du RMI en cas de présence d'un adolescent dans la famille (G. Marin-Moskovitz).

- la non-prise en compte des allocations familiales dans le calcul des minima sociaux (J. Jambu).

- le bénéfice pour les familles monoparentales des allocations familiales dès le premier enfant (J. Jambu).

1 Parmi les propositions :

- en cas de placement d'un enfant, le juge maintient le versement de tout ou partie des prestations familiales aux parents ; le principe d'une majoration du RMI en cas de présence d'un adolescent dans la famille (G. Marin-Moskovitz).

- limiter à un montant mensuel minimal plutôt qu'à un pourcentage la part des prestations familiales laissée à la famille en cas de saisie (G. Marin-Moskovitz).

- que les allocations familiales ne soient pas prises en compte dans le calcul des minima sociaux (J. Jambu).

- empêcher toute saisie des prestations familiales pour les personnes ayant des revenus inférieurs au SMIC (J. Jambu).

- assurer la continuation du versement de l'APL aux locataires confrontés à une situation d'impayés de loyer (P. Cardo).

même que la reprise d'une activité engendre des charges nouvelles en termes de transport, de garde d'enfant ou de frais professionnels. La loi de 1998 a entrepris de faire disparaître ce frein à la reprise d'activité : frein qui, s'il n'en était certes pas l'unique facteur, constituait cependant l'une des causes conduisant à ce que l'API débouche pour la très grande majorité des allocataires arrivant en fin de droits à un passage au RMI.

Et elles se sont traduites, ensuite, par une amélioration des règles du cumul entre une activité et le versement d'une allocation, amélioration qui, dans une perspective d'accès effectif aux droits fondamentaux, se trouvait fortement recommandée par les observateurs¹.

Article 9

Les personnes bénéficiaires du revenu minimum d'insertion prévu à l'article 2 de la [loi n° 88-1088](#) du 1er décembre 1988 précitée, ou de l'allocation d'insertion prévue à l'[article L. 351-9](#) du code du travail, ou de l'allocation de solidarité spécifique prévue à l'[article L. 351-10](#) du code du travail, ou de l'allocation de veuvage prévue à l'[article L. 356-1](#) du code de la sécurité sociale, ou de l'allocation de parent isolé prévue à l'article L. 524-1 du même code peuvent cumuler cette allocation avec les revenus tirés d'une activité professionnelle salariée ou non salariée dans les conditions prévues aux I à IV ci-après.

I. - L'[article L. 351-20](#) du code du travail est ainsi rédigé :

“ Art. L. 351-20. - Les allocations du présent chapitre peuvent se cumuler avec les revenus tirés d'une activité occasionnelle ou réduite ainsi qu'avec les prestations de sécurité sociale ou d'aide sociale dans les conditions et limites fixées, pour l'allocation d'assurance prévue au 1^o de l'article L. 351-2, par l'accord prévu à l'article L. 351-8, et, pour les allocations de solidarité mentionnées au 2^o du même article L. 351-2, par décret en Conseil d'Etat. ”

II. - Le deuxième alinéa de l'[article L. 356-1](#) du code de la sécurité sociale est complété par les mots : “ ainsi que les modalités selon lesquelles les rémunérations tirées d'activités professionnelles ou de stages de formation qui ont commencé au cours de la période de versement de l'allocation peuvent être exclues, en tout ou en partie, du montant des ressources servant au calcul de l'allocation ”.

III. - Il est inséré, avant le dernier alinéa de l'[article L. 524-1](#) du code de la sécurité sociale, un alinéa ainsi rédigé :

“ Toutefois, les rémunérations tirées d'activités professionnelles ou de stages de formation qui ont commencé au cours de la période de versement de l'allocation peuvent, selon des modalités fixées par voie réglementaire, être exclues, en tout ou partie, du montant des ressources servant au calcul de l'allocation. ”

IV. - 1. Dans la première phrase du deuxième alinéa de l'article 9 de la [loi n° 88-1088](#) du 1er décembre 1988 précitée, les mots : “ et les rémunérations tirées d'activités professionnelles ou de stages de formation qui ont commencé au cours de la période de versement de l'allocation ” sont supprimés.

2. Il est inséré, après l'article 9 de la [loi n° 88-1088](#) du 1er décembre 1988 précitée, un article 9-1 ainsi rédigé :

“ Art. 9-1. - Les rémunérations tirées d'activités professionnelles ou de stages de formation qui ont commencé au cours de la période de versement de l'allocation peuvent, selon des modalités fixées par voie réglementaire, être exclues, en tout ou partie, du montant des ressources servant au calcul de l'allocation. ”

V. - Les personnes admises au bénéfice des dispositions de l'[article L. 351-24](#) du code du travail et qui perçoivent l'allocation de revenu minimum d'insertion, l'allocation de parent isolé, l'allocation d'insertion ou l'allocation de veuvage ont droit au maintien du versement de leur allocation dans des conditions prévues par décret.

Section 4 : L'accès aux soins consacré par la Couverture maladie universelle (CMU)

L'accès aux soins peut se saisir non seulement comme la conséquence de l'insertion sociale et professionnelle des plus démunis et comme la conséquence reconnue à chacun mais aussi comme un préalable nécessaire au maintien d'une égalité maximale de tous, face à la vie et à la mort². Pour être effectif, l'accès aux soins pour tous suppose que soient satisfaites deux grandes exigences : d'abord, que chacun puisse bénéficier des prestations offertes par le système global de santé ; ensuite, que des actions diverses de dépistage, de conseil et d'accompagnement soient menées en collaboration avec tous les acteurs de l'insertion en vue à la fois de prévenir la maladie, d'identifier les besoins et de permettre aux intéressés d'accéder à la protection à laquelle ils peuvent prétendre, soit une exigence susceptible d'être remplie par la mise en œuvre d'actions sanitaires adaptées aux populations concernées.

La couverture maladie universelle, instituée par la loi du 29 juillet 1999, vise à généraliser l'accès effectif aux soins des personnes démunies ; se substituant au régime ancien de l'aide médicale qui était à la charge, selon les cas, des départements et de l'État, la CMU permet un accès gratuit à une couverture santé. Elle comporte deux volets : la CMU de base et la CMU complémentaire.

1 Pour illustration, v. par exemple le rapport de M.-T. Join-Lambert qui se révéla, en 1998, tout à fait explicite : “ l'opacité des mécanismes d'intéressement constituant aujourd'hui leur défaut principal, il semble souhaitable de mettre en place un mécanisme plus simple, harmonisé entre les différents minima et surtout de le faire largement connaître ”.

2 BORGETTO M., LAFORE R, *Droit de l'aide et de l'action sociale (op. cit.)*, p. 485.

L'affiliation au régime général (CMU de base) obéit au critère de résidence¹ (stable et régulière) et est soumise à une condition de ressources² dont le montant varie selon la composition du foyer. La CMU complémentaire permet la prise en charge d'un panier de soins avec dispense d'avance sur frais (ticket modérateur, forfait journalier et frais supplémentaire). Mais si la loi du 29 juillet 1999 a supprimé l'aide médicale départementale, elle n'a pas fait totalement table rase des anciennes règles en vigueur : une aide médicale d'État étant maintenue, à titre résiduel, pour certaines catégories de personnes qui, ne remplissant pas la condition de régularité de résidence en France, n'ont de ce fait pas accès au système de protection désormais en place.

§ 1. Les insuffisances de l'aide médicale

La mise en œuvre de l'aide médicale traditionnelle, laquelle était restée pour ainsi dire inchangée pendant plus d'un siècle, donne lieu en 1992 à une réforme substantielle : l'ancien dispositif était en effet devenu, au fil du temps, désuet et inadapté, face à une précarisation croissante de la population.

En 1986, Médecins du Monde et Médecins sans Frontières ouvrent des centres d'accueil pour les populations exclues, sans domicile fixe en France. Ils lancent, avec ATD-Quart-Monde, le débat sur l'accès aux soins pour les personnes les plus démunies. Par ailleurs, les lois de décentralisation de 1982-1983, votées sous l'impulsion de Gaston Defferre, confient aux Conseils généraux l'essentiel des compétences en matière d'aide sociale, en particulier en matière d'aide sociale à l'enfance, d'aide aux personnes âgées et aux personnes handicapées et, sous réserve de la compétence de l'État dans certains cas, en matière, précisément, d'aide médicale. En 1988, les personnes bénéficiaires de l'allocation du RMI disposent d'une couverture à 100 % par l'aide médicale. La loi avait alors renforcé les obligations des départements, puisque la couverture complète des " Rmistes " via l'aide médicale gratuite (AMG) était exigée.

L'aide médicale a donc connu une évolution significative avec les lois de 1992 et 1994. Aux termes de la loi du 29 juillet 1992, en effet, des recettes d'aide médicale peuvent être accordées par le département aux établissements de santé de court et de moyen séjour, lorsque les recettes attendues au titre de l'aide en question dépassent un certain seuil. De même, les organismes d'assurance maladie ont la possibilité d'avancer aux prestataires de services la part incombant aux collectivités d'aide sociale : ce qui a pour objet et effet directs de légaliser la pratique des départements ayant mis en place un système de carte de santé en faveur des assurés sociaux bénéficiaires de l'aide médicale³.

Par ailleurs, l'État et les départements peuvent conclure avec les URSAFF et les CPAM une convention aux termes de laquelle les cotisations d'assurance personnelle prises en charge au titre de l'aide sociale sont payées sous la forme d'une dotation globale annuelle, forfaitaire et proportionnelle au nombre d'assurés. De même, des conventions peuvent être passées entre le département et les CPAM qui confient à ces dernières, pour les bénéficiaires de plein droit, la gestion entière de l'aide médicale : une convention nationale concernant les mêmes bénéficiaires et ayant le même objet peuvent être aussi signée par l'État dans son champ de compétence. Certains départements dépasseront le seuil des conditions de ressources du RMI, 4.000 F à Paris ou dans le Loiret. Les modalités de gestion de l'AMG varient d'un département à l'autre. Parfois, les départements confient la gestion de la prestation aux caisses qui couvrent à 100 % certaines personnes sur critères sociaux ; d'autres distribuent des bons de soins gratuits à retirer au coup par coup dans les centres sociaux, ou fournissent une carte Santé permettant un accès gratuit et non limité à l'ensemble des soins. D'autres, encore, tentent de faire gérer la part complémentaire de l'AMG par des mutuelles. Parfois, des conventions départementales sont passées avec les professionnels de santé, pour organiser l'accueil des bénéficiaires⁴.

D'autre part, toute personne résidant en France et ne pouvant faire face au coût des soins pour raison financière, a droit à l'aide médicale pour la couverture de tout ou partie du ticket modérateur (frais médicaux et pharmaceutiques) et du forfait hospitalier. Pour les personnes non affiliées à un régime de base, la cotisation à l'assurance personnelle est prise en charge. La loi constitue la dernière tentative de réforme de l'aide médicale traditionnelle, avant que les pouvoirs publics décident de la remplacer par la Couverture maladie universelle. La loi du 29 juillet 1992 a assoupli les conditions d'accès au droit ; étendu de manière sensible le droit lui-même ; simplifié la procédure d'admission ; harmonisé les régimes d'aide médicale et

1 Décret n° 99-1005 du 1^{er} décembre 1999 relatif à la condition de résidence applicable à la couverture maladie universelle : la condition de stabilité suppose que les personnes sont en mesure de justifier qu'elles résident depuis plus de trois mois en France métropolitaine ou dans un département d'outre-mer de manière ininterrompue.

2 Pour 2003, le plafond de ressources s'élève à 566,5 euros pour une personne seule, 849,75 euros pour deux personnes ; 1019,7 euros pour trois personnes ; 1189,65 euros pour quatre et 226,6 euros par personne supplémentaire.

3 La carte de santé résulte d'une convention passée entre le département et les organismes liquidateurs de Sécurité sociale. Elle permet à son titulaire qui est le plus souvent à la fois assuré social (via l'assurance personnelle) et bénéficiaire de l'aide sociale (laquelle prend en charge tout ou partie du ticket modérateur), de consulter tous les praticiens ayant signé une convention avec l'aide sociale sans avoir à faire l'avance des frais : C. séc. soc., art. L.182-1.

4 Après le vote de la loi CMU (1999), certains départements ont cherché à maintenir la couverture maladie des personnes exclues du nouveau dispositif, grâce à l'aide sociale facultative et à des partenariats avec les caisses d'assurance maladie. C'est le cas notamment de la Meurthe-et-Moselle où l'assemblée départementale a mis en place un dispositif relais de protection complémentaire intitulé Camille (complémentaire assurance maladie individuelle) destiné aux plus de 60 ans et aux handicapés dont les revenus se situent juste au-dessus du seuil de ressources fixé pour pouvoir bénéficier de la CMU.

d'assurance maladie et renforcé le rôle des organismes d'assurance maladie. L'aide est accordée sous critères de ressources et de résidence. Les titulaires du RMI et de l'allocation veuvage, les chômeurs en fin de droit sont admissibles de plein droit à l'aide médicale. Les personnes concernées par le RMI disposaient, du fait de leur statut, d'une couverture à 100 % pour les soins remboursés par le régime général. La loi de 1992 instaure une sorte de " bloc de couverture de base complémentaire " avec tiers payant. Quant aux jeunes de moins de 25 ans satisfaisant aux conditions de ressources du RMI, et aux titulaires de l'allocation veuvage, ils bénéficient automatiquement de la prise en charge de la cotisation à l'assurance personnelle. Mais une des lacunes du système provient de l'absence de barème national, qui a débouché sur une hétérogénéité de seuils, elle-même génératrice de fortes disparités sur l'ensemble du territoire.

La loi du 25 juillet 1994 prévoit pour sa part un droit d'accès général à l'assurance maladie. Dès la demande, la Caisse primaire ouvre un droit d'accès général à l'assurance personnelle pour une période de trois mois ; ce délai permet de rechercher un rattachement à un régime obligatoire d'assurance maladie. En 1998, la loi sur les exclusions affirme de nouveau le rôle des associations caritatives et humanitaires dans la mise en œuvre de la politique d'aide et d'action sociale. Elles relancent le débat sur le rôle et l'efficacité de la gestion sociale des départements et donc sur la question de la recentralisation du dispositif de médecine gratuite pour les plus démunis. Les assureurs privés ou publics sont candidats pour remplacer les départements dans la gestion du dispositif. Le dispositif CMU devient alors un enjeu stratégique pour les acteurs du système de santé, une manière de peser sur la nouvelle architecture du système soit dans le sens d'une privatisation même partielle, soit dans le sens d'un élargissement du service public dans la gestion du système.

Le 1^{er} janvier 2000, la loi n° 99-641 du 27 juillet 1999 portant création d'une couverture maladie universelle entre en vigueur. Elle laisse subsister un régime d'aide médicale à la charge de l'État destiné désormais à trois catégories de personnes. Il s'agit d'une part des personnes de nationalité étrangère résidant en France sans remplir les conditions d'affiliation au régime général sur la base de critère de résidence stable et régulière¹ et dont les ressources sont inférieures au plafond requis pour bénéficier de la protection complémentaire prévue par la loi ; en clair, il s'agit des personnes en situation irrégulière ainsi que les personnes à leur charge. D'autre part, des personnes présentes sur le territoire national, bien que ne résidant pas en France et dont l'état de santé justifie sur décision individuelle du Ministre chargé de l'action sociale, une prise en charge par l'État. Enfin², des personnes gardées à vue sur le territoire français, qu'elles résident ou non sur le sol français³. La demande doit être déposée auprès d'un CCAS ou CIAS, d'une association ou d'un organisme agréé à cet effet par le préfet, d'un organisme d'assurance maladie ou des services sociaux du département : les étrangers en situation irrégulière sans domicile fixe doivent élire domicile auprès d'un organisme agréé, d'un CCAS ou CIAS. L'organisme où a été déposée la demande établit sous huit jours un dossier adressé à la CPAM, qui l'instruit par délégation de l'État. La durée de l'aide médicale est d'un an. La gestion est assurée par les CPAM, qui prennent en charge les prestations assorties d'une dispense d'avance de frais (honoraires, ticket modérateur, forfait journalier). M. Borgetto et R. Lafore soulignent l'ambiguïté du dispositif : " l'alternative qui s'offre à l'étranger malade en situation irrégulière résidant en France depuis moins de trois ans a pour effet (si son état ne lui permet pas ou s'il refuse, par crainte d'être identifié, de bénéficier d'une consultation externe) soit de le laisser sans aucune prise en charge (ce qui risque d'aggraver sa maladie s'il est sans ressources), soit de le conduire, précisément, à attendre une détérioration de son état de santé afin de bénéficier de l'aide médicale hospitalière "4.

§ 2. Un dispositif controversé

On assiste avec ce dispositif à l'effritement des frontières entre la sécurité sociale et l'aide sociale. La mise sous conditions de ressources est en continuité avec l'aide sociale (ex. : le minimum vieillesse ou l'allocation de parent isolé). L'opposition entre le caractère contributif des prestations de Sécurité sociale et celui, non contributif par nature, des prestations sociales, est remise en cause. Des mécanismes propres à l'aide sociale ont été introduits dans le système de Sécurité sociale fondé sur une logique professionnelle dans la branche famille par exemple, où nombre de prestations sont soumis à une condition de ressources.

Quant à la branche maladie, on assiste à un processus d'extension progressive du champ de l'assurance maladie par la déconnexion pour certaines catégories de personnes de l'affiliation sur le critère professionnel, substitué à celui de résidence sous conditions de ressources (comme les titulaires de minima sociaux). La recherche menée en 2002 par une équipe de chercheurs révèle que cet effritement des frontières a été facilité et renforcé par le droit communautaire et notamment la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes (CJCE)⁵. Les auteurs citent le règlement 3/58 du Conseil concernant la Sécurité sociale des travailleurs migrants, comme le règlement 1408/71 (modifié) relatif à l'application des régimes de Sécurité sociale aux travailleurs salariés, non salariés et aux membres de leur famille qui se déplacent à l'intérieur de la Communauté, n'établissant pas de distinction entre régimes contributifs et non contributifs. La CJCE a considéré dans l'arrêt Frilli du 22 juin 1972 que " certaines prestations s'apparentent à la fois à la Sécurité sociale dès lors qu'elle confère au

1 Le demandeur doit justifier de sa résidence habituelle et de ses ressources par tous les moyens et, au besoin, par une déclaration sur l'honneur ; néanmoins, certaines personnes n'ont pas à justifier d'une résidence stable (demandeurs d'asile notamment).

2 Cette dernière catégorie de personnes a été ajoutée par la loi de modernisation sociale du 17 janvier 2002 : v. CASF, art. L. 251-1.

3 BORGETTO M., LAFORE R, *Droit de l'aide et de l'action sociale* (op. cit.), p. 490-494.

4 BORGETTO M., LAFORE R, *Droit de l'aide et de l'action sociale* (op. cit.), p. 493.

5 LANQUETIN M. T., ALLOUACHE A., KERSCHEN N.; LETABLIER M. T., *Individualisation-familialisation des droits en matière de protection sociale et droits fondamentaux*, Rapport à la CNAF, 2002.

bénéficiaire une position largement définie donnant droit à une prestation qui correspond à un risque énuméré, et non à une appréciation individuelle discrétionnaire ¹.

La CMU, continue à nourrir les débats autour des nouvelles inégalités qu'elle engendre, en raison de la mise sous conditions de ressources ouvrant droit à la couverture complémentaire gratuite et donc de seuil au Franc près. Le rapport de l'IGAS (2001) en fait part et constate une recrudescence des recours. En 2001, 20 % des demandes de CMU sont rejetées dès la première instruction du dossier effectuée par les caisses primaires d'assurance maladie. La même année, les parlementaires votent une mesure permettant de ne pas exclure tout de suite ceux dont les revenus dépassent les 3.600 francs prévus. À condition qu'ils gagnent moins de 4.000 francs, ils pourront conserver le bénéfice de la CMU jusqu'au 31 décembre. De ce fait, si une personne gagne 3.601 francs et qu'elle fait une demande, elle lui sera refusée, de même qu'un allocataire du minimum vieillesse ou de l'allocation adulte handicapé, deux minima sociaux trop élevés d'une cinquantaine de francs.

En dépit des efforts pour améliorer l'accès aux soins, la meilleure information, la simplification de l'ouverture des droits, l'inégalité et l'exclusion subsistent du fait de la rigidité du seuil de revenus. Par ailleurs, les associations continuent à se mobiliser (GISTI, Samu Social, Médecins du monde...) contre les mesures prises à l'article 31-A de la loi de finances rectificative pour 2002, visant à faire payer le ticket modérateur et le forfait hospitalier à tous les sans-papiers au nom de l'argument du principe républicain d'égalité dans l'accès aux soins.

Chapitre 3 : Les stratégies d'action et d'information des associations

Dans les années quatre-vingt, une nouvelle génération d'associations apparaît avec Les Restaurants du cœur, SOS racisme, Act-up... Elle se caractérise par des prises de position fortement médiatisées, relayées par des personnalités politiques et du "show-business". Ces associations vont contribuer, à leur manière, aux débats sur la pauvreté et l'exclusion. Médecins sans frontières révèle ainsi les failles du système français d'accès aux soins. L'association mobilise la presse, les pouvoirs publics, les parlementaires. De son côté, l'association Droits ouverts interpelle les pouvoirs publics et revendique un modèle d'accès aux soins universel et individuel. Un collectif de 35 associations est créé, Action pour le droit des malades étrangers en France (ADMEF).

Cette nouvelle génération d'associations agit et combat pour l'effectivité des droits-créances ; elles sont spécialisées dans les nouvelles luttes sociales et conflits du travail, notamment le Mouvement national des chômeurs et des précaires, l'APEIS, 4x8, AC! (Agir ensemble contre le chômage) et Droit au logement (DAL). AC ! réclame notamment un SMIC garanti dès 16 ans et un revenu minimum universel de 6.000 francs alloué, de manière individuelle et inconditionnelle. Les 180 collectifs d'AC ! adhèrent en 1998 à une charte commune. Des associations spécialisées se portent caution pour des baux qui solvabilisent les ménages. Des agences immobilières à vocation sociale (AIVS) apportent des garanties financières dans le parc privé. L'association DAL vise à l'effectivité de la loi de réquisition sur les logements vacants de 1945 rarement appliquée (action parfois critiquée au sein du milieu associatif). ATD Quart monde, de son côté, contribue à faire émerger des revendications collectives de lutte contre les exclusions.

Des débats existent au sein même des associations : certaines d'entre elles, qui militent pour des droits spécifiques, reprochent à d'autres d'être de "simples gestionnaires exécutants des politiques publiques" ².

La loi du 29 juillet 1998 va renforcer le rôle des dites associations : elle reconnaît leur apport décisif et irremplaçable s'agissant par exemple de mettre en lumière l'arrivée de nouvelles populations en difficulté ou encore de repérer des phénomènes émergents d'exclusion échappant aux statistiques publiques.

Cependant, leur participation à la gestion de certains organismes s'est heurtée, ainsi que le révèlent les débats parlementaires survenus à propos des associations de chômeurs, à certaines difficultés. Celles-ci sont notamment apparues lorsque la commission de l'Assemblée nationale examina en première lecture un amendement prévoyant qu'en vue d'assurer une meilleure prise en charge des problèmes auxquels sont confrontées les personnes en situation d'exclusion, les associations qui œuvrent dans le domaine de l'insertion et de la lutte contre l'exclusion, notamment les organisations de chômeurs, verraient leur action favorisée :

- en étant représentées au sein des institutions locales d'insertion et de lutte contre l'exclusion ;
- en étant associées à la gestion des fonds sociaux des ASSEDIC et au conseil d'administration de l'UNEDIC, selon des modalités discutées avec les partenaires sociaux ;
- en étant représentées auprès de l'ANPE, selon des modalités alors fixées par décret.

¹ Sur cette question v. également LAROQUE M., L'impact du droit communautaire sur les concepts de la protection sociale française, *Dr. soc.*, 1997 ; LAFORE R., La CMU : un îlot dans l'archipel de l'assurance maladie, *Dr. soc.*, 2000.

² V. DAVID-AESCHLIMANN R., Les justiciers du droit, *Informations sociales*, pp. 117-119, 2000.

La question de leur représentativité était donc posée, au demeurant à juste titre puisqu'elles portent des revendications réelles et jouent un rôle dans le maintien du tissu social. Jean-Claude Boulard (PS) fit remarquer que si la représentation des chômeurs auprès de l'ANPE ou des commissions départementales d'insertion ne posait pas de difficulté, elle était en revanche beaucoup plus délicate à mettre en œuvre au sein du conseil d'administration de l'UNEDIC, compte tenu du caractère paritaire du régime d'assurance chômage : ce serait véritablement une révolution en droit social si le législateur, prenant à rebours le principe de paritarisme et sans se concerter avec les partenaires sociaux, introduisait un nouveau acteur dans le conseil d'administration de l'UNEDIC, acteur susceptible d'exercer des responsabilités très importantes comme la fixation des taux de cotisation et des modalités d'attribution des prestations d'assurance chômage. Leur participation fut donc rejetée.

Section 1 : L'UNIOPSS, interlocuteur historique des pouvoirs publics

L'UNIOPSS existe depuis 1945 ; elle regroupe près de 140 associations et fédérations du secteur sanitaire et social, qui interviennent en direction de tous les publics, de la petite enfance aux personnes âgées dépendantes en passant par les jeunes en difficulté, les handicapés, les personnes victimes de toxicomanie, etc.

Son rôle est d'animer une réflexion inter-associative sur les problèmes sociaux, de santé et sur l'action et l'intervention des associations : quels sont les problèmes des personnes dont les associations s'occupent ? Quelles sont les difficultés que les associations rencontrent pour mener à bien leur mission ? Quelle demande peuvent-elles faire auprès des pouvoirs publics pour améliorer leur situation ?

Elle recherche aussi des thèmes consensuels inter-associations : l'UNIOPSS est en effet le représentant des associations sanitaires et sociales auprès des pouvoirs publics. Ce qui n'empêche pas les associations spécialisées d'avoir des contacts directs avec les ministères, dans le cadre de demandes particulières formulées pour telle ou telle catégorie de la population.

Une Commission de lutte contre l'exclusion et la pauvreté s'est constituée à l'UNIOPSS. Elle a participé aux débats parlementaires ayant entouré l'adoption de la loi sur le RMI, de la " loi Besson ", de la loi de lutte contre les exclusions, de la loi portant création de la CMU... Cette Commission regroupe aujourd'hui une quarantaine d'associations nationales, ainsi que le montre le tableau ci-dessous.

A.D.E.S.S.A ASSOCIATION DES COLLECTIFS ENFANTS PARENTS PROFESSIONNELS ASSOCIATION POUR LE DROIT A L'INITIATIVE ÉCONOMIQUE AMICALE DU NID ASSOCIATION NATIONALE DE PRÉVENTION DE L'ALCOOLISME COMITÉ CHRÉTIEN DE SOLIDARITÉ AVEC LES CHOMEURS C.O.O.R.A.C.E. DROITS D'URGENCE EMMAÛS FRANCE FÉDÉRATION DES ASSOCIATIONS DE CONJOINTS SURVIVANTS FÉDÉRATION DES ASSOCIATIONS POUR LA PROMOTION ET L'INSERTION PAR LE LOGEMENT F.N.A.F.M.A. FÉDÉRATION NATIONALE DES ASSOCIATIONS D'ACCUEIL ET DE RÉINSERTION SOCIALE FONDS SOCIAL JUIF UNIFIÉ FRANCE TERRE D'ASILE FÉDÉRATION DES CENTRES SOCIAUX FÉDÉRATION DE L'ENTRAIDE PROTESTANTE FÉDÉRATION FRANÇAISE DES BANQUES ALIMENTAIRES FÉDÉRATION FRANÇAISE DES ÉQUIPES ST VINCENT FÉDÉRATION NATIONALE DES CENTRES PACT-ARIM FAMILIALES RURALES FÉDÉRATION NATIONALE FÉDÉRATION RELAIS FONDATION ABBÉ PIERRE FONDATION ARMÉE DU SALUT LA LIGUE DES DROITS DE L'HOMME LA RAISON DU PLUS FAIBLE LES PETITS FRÈRES DES PAUVRES MÉDECINS DU MONDE MOUVEMENT ATD QUART-MONDE RESTAURANTS DU COEUR SECOURS CATHOLIQUE SECOURS POPULAIRE FRANÇAIS SOCIÉTÉ ST VINCENT DE PAUL

Section 2 : ALERTE, " grande cause nationale "

En 1994, le Premier ministre, Édouard Balladur, propose d'octroyer le label " grande cause nationale " conjointement à trente associations¹ à vocation sociale, caritative et humanitaire. Elles se sont tournées vers l'UNIOPSS du fait de l'expérience de dix ans de coopération et de partenariat avec la plupart des entités concernées. Les associations proposent alors la Commission nationale de lutte contre l'exclusion et la pauvreté de l'UNIOPSS pour se regrouper et obtenir le label. La proposition est acceptée par le Premier ministre. Cependant, cette Commission comme l'UNIOPSS n'est pas connue du grand public. Il est alors décidé de trouver un logo commun de communication, ce sera Alerte. Sous ce label, les associations se font connaître et l'UNIOPSS restera en retrait par rapport aux médias.

En 1995, une première campagne Alerte est menée dans les médias. Sous le label " grande cause ", le gouvernement subventionne des campagnes (TV, affiches, radio...), les médias offrent des espaces publicitaires gratuits, des partenariats² contribuent à amplifier la diffusion³ des messages de sensibilisation de l'opinion. Les messages sont à l'image de celui-ci : " 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 ". Ces messages ont été largement relayés dans des émissions spéciales sur les exclus et les retombées dans la presse ont été importantes : près de 50 000 personnes ont soutenu la démarche des associations, en renvoyant le coupon-pétition mis à disposition dans les bureaux de poste et sur minitel⁴. Des tables rondes sont organisées avec des responsables politiques, économiques, sociaux et culturels autour de trois thèmes concernant le premier, la loi, son application et sa non application ainsi que ses dysfonctionnements ; le second, la citoyenneté et la représentation des exclus ; et le troisième, les réponses susceptibles d'être apportées dans l'urgence et sur le long terme. À partir de ces travaux, Alerte rédige un texte intitulé " Pour un pacte contre la pauvreté et l'exclusion ". Les propositions qu'il renferme sont adressées au gouvernement, aux candidats à l'élection présidentielle, aux Présidents de l'Assemblée nationale et du Sénat, à tous les députés et sénateurs, aux présidents de conseils généraux, ainsi qu'aux maires des grandes villes de France.

Les associations signataires demandent que la lutte contre la pauvreté et l'exclusion soit pour tous une réelle priorité nationale et que 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 garantis à tous sans exception. Elles réclament un engagement de tous dans l'application de la loi, de la représentation et la citoyenneté des exclus et dans la mise en place de politiques à long terme. Elles contribuent ainsi au renouvellement de la problématique de la pauvreté. Un manifeste appelé " appel du Louvre " exposant les principales revendications des associations et des syndicats se réclamant de la lutte contre le chômage et la précarité est adopté par un forum de 150 représentants du monde syndical et associatif, réunis au Carrousel du Louvre le 20 décembre 1997.

En 1992, le bureau du Conseil économique et social avait déjà demandé à Madame Geneviève de Gaulle-Anthonioz (présidente d'ATD-Quart monde) de préparer un rapport sur l'évaluation des politiques publiques de lutte contre la pauvreté. Cette responsable associative met en avant une approche en termes de citoyenneté et non d'assistance : " plutôt que d'envisager un traitement particulier des populations pauvres, affirme-t-elle, il convient de prendre en compte leur situation dans les politiques générales et de veiller à rendre cette situation compatible avec l'accès aux droits ouverts à tous ". Une première évaluation des politiques publiques contre la pauvreté est réalisée en 1995. La même année, les quatre principaux candidats (de droite et de gauche) à l'élection présidentielle s'engagent à voter une loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions. Un projet de loi est rédigé avec le Conseil économique et social dans la ligne des rapports de Joseph Wresinski⁵ et se trouve renforcé par une intervention de Madame de Gaulle-Anthonioz devant l'Assemblée Nationale

1 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, FNAFAD, FNARS, FNAFMA, Fonds Social Juif Unifié, France Terre d'Asile, les Petits Frères des Pauvres, Médecins du Monde, Re ME DE, Secours Catholique, Secours Populaire Français, Société Saint-Vincent de Paul, Solidarités Nouvelles face au chômage, UFCS, Union nationale ADDDMR, UNAF, UNISAT.

2 Notamment EDF-GDF, La Poste, Fondation d'entreprise MACIF, SODEXHO, la Caisse Centrale de Crédit Coopératif et la Caisse des Dépôts et Consignations.

3 La campagne de promotion est nationale avec 5000 panneaux d'affichages, 675 messages radio, 100 spots télévisés et une annonce dans 25 journaux et périodiques.

4 Rapport *Pour un pacte contre la pauvreté et l'exclusion*, Alerte, mars 1995.

5 En 1978, la section des affaires sociales du Conseil économique et social adopte le rapport du Professeur Henri Péquignot sur la grande pauvreté qui préconise un renforcement des politiques sociales et sectorielles en ce domaine. Il est suivi près de dix ans plus tard, en 1987, du rapport du Père Joseph Wresinski (qui a lancé le mouvement ATD-Quart monde en 1957). Ce rapport ainsi que

le 18 mars 1998.

En 1999, le collectif Alerte a été également très actif dans la préparation de la loi sur la CMU. En 2000, un premier bilan associatif de la loi de 1998 est présenté à l'occasion d'une journée mais non accompagnée de propositions comme cela sera le cas en 2002.

La journée du 15 novembre 2002 organisée par ALERTE

Objectifs : bilans croisés de la politique de lutte contre la pauvreté et propositions dans les domaines de l'emploi, la santé, logement

- Permettre l'accès aux droits de tous et la participation des personnes
- Agir en amont : la prévention des ruptures
- Apporter des réponses rapides
- Coordonner tous les acteurs

Intervenants : un membre représentant

- ATD Quart Monde, Médecins du Monde, UNAF, Secours catholique
- CCAS, UNCCAS
- CAF
- CPAM
- ANPE
- Député, sénateur, MEDEF
- CFDT, UNFOHLM

En présence de la secrétaire d'État à la lutte contre la précarité et l'exclusion, D.Versini, pour la remise des propositions.

Section 3 : Une implication dans la politique européenne

Alerte effectue des démarches auprès du Gouvernement français pour la mise en place, au niveau européen, de plans nationaux de lutte contre l'exclusion. Cette démarche est en relais avec celle de l'EAPN (*European Anti-Poverty Network*), auprès de la Commission européenne. À partir de 2001, ces plans sont mis à l'ordre du jour avec le Traité de Nice.

L'EAPN est un réseau européen d'associations de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Il existe une branche dans tous les pays mais l'organisation n'est pas homogène, compte tenu des différences de terrains et de la culture associative.

En France, ce réseau comprend des associations déjà présentes au sein de l'UNIOPSS et des URIOPSS. Les dimensions nationales et locales sont prises en compte en relation étroite avec Bruxelles. L'EAPN Europe a un rôle de lobby auprès de la Commission européenne : elle fait des recommandations et des propositions afin qu'elles soient reprises par les gouvernements des pays membres. Le réseau organise des manifestations comme celle du 1^{er} mars 2003 sur le thème de la " stratégie européenne pour l'inclusion sociale : en faire une réussite au niveau local " à Athènes, ou celle 15-16 mars 2003 à Bruxelles sur les personnes vivant en situation de pauvreté. Côté français, le secrétariat et la logistique de l'EAPN sont assurés par l'UNIOPSS.

La Commission de l'UNIOPSS, en concertation avec l'EAPN Europe, font des propositions pour le Plan national d'action. Ce plan se doit d'avoir une dimension européenne, et un groupe de travail avec les autres pays est constitué. Une réflexion est ainsi menée entre les associations des quinze pays dans ce cadre.

Des réunions sont également organisées au comité de l'UNIOPSS avec les responsables administratifs et associatifs. C'est l'occasion pour eux de faire le point sur l'actualité et faire remonter les demandes des associations.

Les premiers résultats des évaluations réalisées par des instances telles que l'IGAS ou le collectif Alerte ainsi que les évolutions intervenues depuis 1998 dans la situation sociale de la France ont donné lieu à des débats dans le cadre d'institutions comme le Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Ce conseil a préconisé dans son rapport annuel 2000 des orientations détaillées qui ont été prises en compte dans l'élaboration du plan national d'action français. D'autres organismes ont été également consultés : le Conseil national de l'insertion par l'activité économique, le Conseil national des missions locales, le Comité pour le dialogue social sur les questions européennes et

les nombreuses initiatives prises par les collectivités locales sur le terrain aboutiront à la mise en place de la loi du 31 décembre 1988 sur le revenu minimum d'insertion et de la loi du 31 mai 1990 à la mise en œuvre du droit au logement. Ce rapport constate : "la précarité est l'absence d'une ou plusieurs sécurités, notamment celle de l'emploi, permettant aux personnes et aux familles d'assumer leurs obligations professionnelles, familiales et sociales, et de jouir de leurs droits fondamentaux. L'insécurité qui en résulte peut être plus ou moins étendue et avoir des conséquences plus ou moins graves et définitives. Elle conduit à la grande pauvreté, quand elle affecte plusieurs domaines de l'existence, qu'elle devient persistante, qu'elle compromet les chances de ré-assumer ses responsabilités et de reconquérir ses droits par soi-même, dans un avenir prévisible ". Ce rapport concluait à la nécessité d'une loi d'orientation prenant en compte l'ensemble des dispositifs pour garantir les droits des populations concernées.

internationales, qui regroupe les partenaires sociaux.

En 2003, le nouveau Plan national d'action français de lutte contre l'exclusion, annoncé depuis janvier 2003, est finalisé en juillet à l'échelle de l'Union européenne.

Pour D. Salas, les groupes sociaux " s'organisent pour faire juger leurs droits et connaître leur cause [...]. La société civile retrouve une réelle capacité d'initiative, en utilisant les lieux de décision que l'État réservait à son usage personnel, au premier rang la justice "1. Il s'interroge : faut-il voir dans l'explosion d'individualisme juridique l'évènement d'une société pulvérisée en intérêts particuliers. Pour l'auteur, il émerge de cette prolifération de justice un phénomène nouveau de justice négociée, de libre négociation des normes, de " déformalisation " de la justice. L'afflux de demande de justice s'accompagne, toujours pour D. Salas, d'une nouvelle exigence morale dont les associations sont porteuses, notamment pour la revendication d'une juste place pour les étrangers ou pour une exigence d'équité au service des squatters. Un nouveau seuil est à chaque fois franchi dans le débat public et la justice. Ainsi se construisent de nouveaux droits : droit au logement, droit des étrangers, etc.

Lutte contre l'exclusion : un bon projet, mais sans budget, selon Alerte

AFP du 22 01 03

PARIS, 22 janvier (AFP) - Le projet de "Plan national de renforcement de la lutte contre les exclusions" pour 2003-2005 présente des points positifs mais ne comporte aucune programmation financière, ont estimé les membres du collectif Alerte, lors d'une conférence de presse mercredi.

"Le document du gouvernement comprend incontestablement des points positifs", selon Alerte, qui rassemble quarante fédérations et associations engagées dans la lutte contre la pauvreté.

Bruno Groues, au nom de l'UNIOPSS (organismes privés sanitaires et sociaux) qui coordonne le collectif, a salué "la volonté du gouvernement de lutter contre l'exclusion" avec ce plan, son caractère inter-ministériel et la "large consultation" auquel il a donné lieu.

Alerte apprécie également "des projets intéressants en matière d'accès aux droits" des personnes démunies, pour améliorer la qualité de leur accueil par l'administration, développer le système des avances sur droits déclarés, préparer sans rupture leur sortie des dispositifs sociaux, ainsi que la création d'un droit au recours en matière d'accès au logement social.

Néanmoins ce projet de plan est "globalement décevant", selon Alerte parce qu'"il ne comporte pas d'objectifs chiffrés" et "ne dit rien en matière d'insertion économique" ni "sur l'offre de logements sociaux, alors qu'il en manque un million".

Budget réduit en 2003

La secrétaire d'État à la lutte contre la précarité et l'exclusion, Dominique Versini, devrait présenter courant février au Conseil des ministres le texte définitif du plan, accompagné d'un chiffrage, de toutes façons nécessaires pour sa version "européenne", le Plan national d'action pour l'inclusion (PNAI) qui doit être remis en juillet 2003 à Bruxelles.

Mais, a relevé Jean-Marie Rabo pour la FNARS (associations d'accueil et de réinsertion sociale), "le budget 2003 voté par le Parlement semble contraire à la volonté du gouvernement de lutter contre l'exclusion affichée par le plan".

Il a cité "la baisse des crédits du RMI alors que le chômage augmente", les restrictions budgétaires sur les contrats aidés par l'Etat (CES, TRACE) "alors que le futur CIVIS (contrat d'insertion dans la vie sociale) n'a pas été budgété" et un "effort très insuffisant pour enrayer la dégradation des centres d'accueil d'urgence et d'insertion".

Une autre forte inquiétude d'Alerte porte sur la réforme annoncée par le ministre de la Santé, Jean-François Mattei, de la couverture maladie universelle (CMU) et des restrictions déjà introduites dans les lois de finances 2002 (rectificative) et 2003 sur l'accès à la CMU et la gratuité de l'aide médicale d'Etat (AME, pour les étrangers en situation irrégulière ou les Français pauvres arrivant de l'étranger).

Bernard Moriau, pour Médecins du Monde, a contesté fermement l'argument selon lequel ces diverses restrictions viseraient à réduire les fraudes: sur les 25.600 patients reçus par son ONG en 2001, 50% relevaient de l'AME et 92% d'entre eux n'y avaient pas accès, a-t-il affirmé. Par ailleurs la CMU couvre des personnes avec des revenus inférieurs à 562 euros, alors que le seuil de pauvreté européen est fixé à 755 euros, a-t-il souligné.

Jeudi, le Conseil national des politiques de lutte contre l'exclusion (CNLE) auquel Mme Versini a remis pour avis son plan le 20 décembre, doit se réunir pour confronter les propositions de ces membres, dont plusieurs font partie du collectif Alerte. Le président du CNLE, Bernard Seillier, rendra ensuite à la ministre une synthèse de ces avis.

1 SALAS D., La nouvelle demande de justice, chapitre IV de l'ouvrage *Le tiers pouvoir vers une autre justice*, repris dans *Mission Prospective, série société*, n°60, pp. 25-38, 1998.

Ce n'est que récemment que la question de l'accès aux droits sociaux fondamentaux¹ a émergé sur la scène européenne, que ce soit dans le cadre de la construction communautaire ou dans celui de la réflexion menée par le Conseil de l'Europe.

Section 1 : La commission européenne et la problématique de l'inclusion sociale

Elaborée pour tenter de compenser le silence presque total observé par l'Acte unique² sur les questions sociales, la Charte des droits sociaux fondamentaux adoptée en décembre 1989 a entendu tout d'abord réaffirmer les droits sociaux fondamentaux devant être protégés dans l'Union ; en matière de protection sociale, ce texte se borne à déclarer dans son article 10 que " tout travailleur de la Communauté européenne a droit à une protection sociale adéquate et doit bénéficier (...) de prestations de sécurité sociale d'un niveau suffisant "³. Mais son efficience s'est jusqu'à présent révélée extrêmement faible : la Charte (art. 27 à 30) ayant laissé à la Commission européenne le soin de préparer et de proposer les mesures destinées à appliquer les droits qu'elle proclame et ayant confié aux États membres la charge de garantir dans leur cadre de compétence ces mêmes droits ; qui plus est, aucun recours et aucune sanction n'ont été prévus...

Mais c'est surtout au niveau des traités - via la prise en compte des problèmes de pauvreté et d'exclusion sociale - que cette question a été véritablement abordée.

C'est ainsi que le Protocole social annexé au Traité de Maastricht a ajouté à la liste des domaines dans lesquels les instances communautaires peuvent soutenir et compléter l'action des États membres, l'intégration des personnes exclues du marché du travail. Ce protocole a été inséré dans le dispositif du traité CEE par le Traité d'Amsterdam⁴ signé le 2 octobre 1997 et entré en vigueur le 1^{er} mai 1999 (articles 136 à 145).

L'article 136 précise que la Communauté et les États membres sont " conscients des droits sociaux fondamentaux " avant d'indiquer que ces derniers ont pour objectif " une protection sociale adéquate " ainsi que " l'égalisation dans le progrès des conditions de vie et de travail ". Cet article se réfère aux droits sociaux fondamentaux tels qu'ils sont énoncés dans la Charte sociale du Conseil de l'Europe de 1961⁵ et dans la Charte communautaire des droits sociaux fondamentaux⁶ de 1989 où

1 En ce qui concerne les droits fondamentaux (UE), l'article 6 (ex article F) du traité sur l'UE précise que l'Union " respecte les droits fondamentaux tels qu'ils sont garantis par la convention européenne des droits de l'homme (...) et tels qu'ils résultent des traditions constitutionnelles communes aux États membres, en tant que principes généraux du droit communautaire ". Axée sur le droit du travail, elle ne comporte pas de disposition concernant l'accès aux droits reconnus.

2 Traité passé entre les douze États de la Communauté (17-28 février 1986).

3 C. PETTI, La charte communautaire des droits sociaux des travailleurs, un progrès ?, *Dr. soc.*, 1991, p. 84.

4 ROBIN-OLIVIER S., La référence aux droits sociaux fondamentaux dans le Traité d'Amsterdam, *Dr. soc.*, p. 609, 1999.

5 En 1961, est adoptée la Charte sociale européenne qui reconnaît les droits économiques, liés à l'emploi, et les droits sociaux, qui concernent la santé et la protection sociale ; sur 19 articles de la Charte, neuf sont consacrés aux droits sociaux. Le droit au travail est la clé de voûte de la Charte. En 1996, la Charte sociale européenne est révisée et entre en vigueur en 1999 ; comprenant les droits inclus en 1961, les droits énoncés dans le Protocole additionnel de 1988, ainsi qu'une série de droits nouveaux, elle prend soin d'indiquer que l'accès aux droits doit être assuré sans discrimination d'aucune sorte. Les droits sociaux (COE) sont énumérés, mais pas définis, dans les Chartes de 1961 et de 1996 révisée. L'idée est que les droits de l'homme sont indivisibles, dans tous leurs aspects : civils, politiques, sociaux et culturels. Certains droits reconnus ne concernent que les " travailleurs " et relèvent donc du droit du travail ; d'autres concernent certaines catégories sociales, considérées comme devant être spécialement protégées (enfants, personnes handicapées, personnes âgées) ; d'autres enfin s'appliquent uniformément. Au total, trente et un droits sont affirmés, en particulier le droit au travail (art. 1er), le droit à la protection de la santé (art. 11), le droit à la sécurité sociale (art. 12), le droit à l'assistance sociale et médicale (art. 13), le droit au bénéfice des services sociaux (art. 14), le droit des personnes handicapées à l'autonomie, à l'intégration sociale et à la participation à la vie de la communauté (art. 15), le droit à la protection contre la pauvreté et l'exclusion sociale (art. 30) et le droit au logement (art. 31).

6 La charte des droits sociaux fondamentaux de l'Union européenne, adoptée en marge du Conseil européen de Nice le 7 décembre 2000, comporte un certain nombre d'articles reconnaissant le droit des individus à la fois :

- à la sécurité sociale (art. 34, al. 1 et 2) : " l'Union reconnaît et respecte le droit d'accès aux prestations de sécurité sociale et aux services sociaux assurant une protection dans des cas tels que la maternité, la maladie, les accidents du travail, la dépendance ou la vieillesse, ainsi qu'en perte d'emploi ; toute personne qui réside et se déplace légalement à l'intérieur de l'Union a droit aux prestations de sécurité sociale et aux avantages sociaux " ;

- à l'aide sociale (art. 34, al. 3) : " afin de lutter contre l'exclusion sociale et la pauvreté, l'Union reconnaît et respecte le droit à une aide sociale et à une aide au logement destinées à assurer une existence digne à tous ceux qui ne disposent pas de ressources suffisantes " ;

- à l'action sociale (art. 25, art. 26) : " l'Union reconnaît et respecte le droit des personnes âgées à mener une vie digne et indépendante et à participer à la vie sociale et culturelle ", " l'Union reconnaît et respecte le droit des personnes handicapées à bénéficier de mesures visant à assurer leur autonomie, leur intégration sociale et professionnelle et leur participation à la vie de la communauté ".

sont énumérés un ensemble de dix-neuf droits fondamentaux, dont certains sont des droits-créances (droit à une protection sociale adéquate et d'un niveau suffisant, droit à un revenu minimum, droit d'accéder à la formation professionnelle, droit à la protection de la santé et de la sécurité dans le milieu du travail).

Quant à l'article 137, il affirme que " la Communauté soutient et complète l'action des États membres " notamment dans les domaines de la lutte contre l'exclusion sociale, de la Sécurité sociale et de la protection sociale des travailleurs¹.

Cette reconnaissance de " droits sociaux fondamentaux " a marqué un tournant dont la portée est restée néanmoins limitée dans la mesure où elle ne constitue qu'une simple référence pour l'action des États : outre que ces derniers conservent la maîtrise de leurs politiques sociales, les compétences communautaires en la matière demeurent en effet fort restreintes².

Dans le domaine de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, il faut attendre l'année 2000 pour voir l'Union européenne s'engager plus nettement dans cette perspective, selon un processus dont les principales étapes sont les suivantes.

Les 23 et 24 mars 2000, le Conseil européen de Lisbonne fixe l'objectif d'une plus grande cohésion sociale, étant entendu que la réalisation de cet objectif nécessite de " moderniser le modèle social européen en investissant dans les ressources humaines et en luttant contre l'exclusion sociale " ³. Le 17 octobre 2000, c'est le Conseil emploi et politique sociale qui intervient sur le sujet ; après avoir indiqué que " les politiques de lutte contre l'exclusion doivent reposer sur une coordination combinant des plans d'action nationaux et un programme d'action présenté par la Commission ", il précise que la mise en œuvre de cette démarche doit se faire dans le respect du principe de subsidiarité (" la lutte contre l'exclusion sociale relève avant tout de la responsabilité des États membres et de leurs autorités nationales, régionales et locales ") avant de proposer au Conseil européen de Nice de " promouvoir l'accès de tous aux ressources, aux droits, aux biens et services " ⁴. Le 7 décembre 2000, le Conseil européen de Nice adopte les objectifs communs de lutte contre l'exclusion et la pauvreté ainsi que la Charte des droits fondamentaux de l'UE⁵. L'Union reconnaît le droit d'accès à divers droits : services de placement (art. 29) ; conditions de travail justes et équitables (art. 31) ; prestations de Sécurité sociale, d'aide sociale et d'aide au logement (art. 34) ; prévention en matière de santé et soins médicaux (art. 35) ; services d'intérêt économique général (art. 36).

Le processus qualifié désormais " d'inclusion sociale " comprend quatre objectifs. Le premier est de faciliter la participation de tous au marché de l'emploi et l'accès aux ressources, aux droits, aux biens et services qu'elle exige. Le deuxième est de prévenir le risque d'exclusion sociale. Le troisième est d'aider les plus vulnérables : mention étant faite, ici, de l'obligation de " garantir à toute personne les ressources nécessaires pour vivre conformément à la dignité humaine ". Le dernier vise la mobilisation de l'ensemble des acteurs concernés, les organes, groupes et individus activement engagés dans l'élaboration des politiques en la matière. Les pauvres et les exclus sont considérés comme des participants potentiels.

Par la suite, compte tenu de l'essor des phénomènes de pauvreté et de précarité, la prise en compte de la question de l'accès aux droits va se poursuivre et se développer selon cette approche. Le 3 décembre 2001, la Commission adopte un rapport qui analyse, pour la première fois, les politiques d'inclusion sociale des pays membres⁶. Ce rapport s'appuie sur l'analyse des plans d'action nationaux soumis par les États membres et sur les travaux de la commission concernant la mise au point d'indicateurs sociaux communs. Il définit huit enjeux majeurs, parmi lesquels celui consistant à garantir l'égalité d'accès à des services de qualité et à améliorer la diffusion de ces services. Le 7 décembre 2001, le Parlement et le Conseil adoptent un programme d'action communautaire 2002-2006 " pour encourager la coopération entre les États membres visant à lutter contre l'exclusion sociale " ⁷. La Commission est priée d'assurer un suivi régulier et de rendre compte " de la cohérence globale des politiques par rapport à la cohésion sociale ". Le 25 novembre 2002, le Conseil approuve des objectifs révisés par rapport à sa Note du 17 octobre 2000 : d'ici 2010 une réduction sensible du nombre de personnes exposées au risque de pauvreté et d'exclusion sociale⁸.

Si la nécessité de la cohésion sociale est toujours réaffirmée⁹, la question de l'accès aux droits n'est cependant pas, du

1 Ces domaines figurent dans une liste où le Conseil statue à l'unanimité. Le récent traité de Nice de décembre 2000 a modifié l'article 137 et a ajouté au paragraphe consacré à la sécurité sociale le domaine de " la modernisation de la protection sociale ".

2 En ce sens, v. CALVES G., Une Europe des droits sociaux ?, *Informations sociales*, n° 81, p. 122, 2000.

3 *Conclusions de la présidence*, §5 [<http://ue.eu.int/fr/info/eurocouncil>].

4 *Note sur la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale : Définition des objectifs appropriés*, 13110/00 SOC/470, 17 octobre 2000.

5 *JOCE*, C 364, 18 décembre 2000.

6 Ce rapport a ensuite été approuvé par le Conseil et le sommet de Laeken. *Rapport conjoint sur l'inclusion sociale*, 15223/01 du 12 décembre 2001, SOC 538, ECOFIN 400, EDUC 161, SAN 167. On en trouve une synthèse dans le communiqué de presse de la Commission du 10 octobre 2001, *Exclusion sociale : la Commission franchit une première étape vers une stratégie européenne contre la pauvreté*. Il semble que l'expression " inclusion sociale " soit apparue dans l'Agenda social européen (§ 10), publié en annexe aux conclusions de la présidence après le Conseil européen de Nice (7-9 décembre 2000).

7 Décision n°50/2002/CE, *JOCE* L 10, 12 janvier 2002.

8 Doc 14164/1/02 Rev 1, SOC 508.

9 V. notamment le rapport de la Commission adopté par le Conseil, n° 15223/01 du 12 décembre 2001, *Rapport conjoint sur l'inclusion sociale* qui reconnaît " le double rôle joué par la politique sociale en tant que facteur productif et instrument clé de la réduction des inégalités et du renforcement de la cohésion sociale ".

moins à ce jour, isolée. Elle apparaît comme un élément dans un ensemble. La lutte contre l'exclusion (devenue positivement une politique d'inclusion sociale) est présente au même titre que d'autres impératifs comme ceux visant à " prévenir les risques d'exclusion ", à " agir pour les plus vulnérables " ou encore à " mobiliser l'ensemble des acteurs " ¹.

Section 2 : Le Conseil de l'Europe et l'amélioration de l'accès aux droits sociaux

C'est par le biais de la reconnaissance d'un objectif de cohésion sociale qu'émerge la question de l'accès aux droits sociaux au Conseil de l'Europe².

Le Conseil de l'Europe entend les droits sociaux comme englobant les besoins individuels et la cohésion sociale. Les droits sociaux sont, dès lors, les dispositions, exprimées dans des textes légaux ou sous d'autres formes, qui permettent de satisfaire les besoins sociaux des personnes, ainsi que de promouvoir la cohésion sociale et la solidarité.

Le point de départ de l'évolution réside sans aucun doute dans l'objectif de cohésion sociale reconnu comme une priorité lors du deuxième sommet de chefs d'Etat et de Gouvernement en 1997 à Strasbourg : la Déclaration finale " reconnaissant que la cohésion sociale constitue l'une des exigences primordiales de l'Europe élargie et que cet objectif doit être poursuivi comme un complément indispensable de la promotion des droits de l'homme et de la dignité humaine " ³.

Suite à la mise en place en 1999 par le Comité des ministres du Comité européen pour la cohésion sociale (CDCS) afin de regrouper des activités traitées jusque-là séparément, la position du Conseil débouche rapidement sur l'adoption d'une Stratégie de cohésion sociale en 2000⁴, dont un élément-clé est la question de l'accès aux droits. Définie comme " ce qui fait le ciment d'une société ", cette Stratégie de cohésion sociale a pour objectif, dans un premier temps, d'identifier les facteurs de division au sein de la société et, dans un deuxième temps, de concevoir ou favoriser des mécanismes qui empêchent les obstacles de mettre en péril la paix sociale. Cela implique la mise en œuvre de mesures visant à combattre les inégalités et le soutien de toutes les forces qui contribuent à façonner une solidarité sociale et à nourrir un sentiment d'appartenance.

La Conférence sur l'accès aux droits sociaux en est l'aboutissement ultime qui a permis, outre une définition, la reconnaissance de l'interdépendance de l'accès aux différents droits, l'identification des obstacles et la définition de mesures concrètes permettant d'y remédier reposant sur l'adoption de principes généraux et l'échange de bonnes pratiques.

L'amélioration de l'accès aux droits sociaux est énoncée comme un objectif stratégique du Comité européen pour la cohésion sociale (CDCS). Il s'agit de rendre les droits économiques et sociaux plus effectifs et de faire en sorte que les citoyens fassent respecter leurs droits par des procédures appropriées. Trois grands secteurs sont identifiés : protection sociale, logement et emploi. Pour chacun d'eux, des comités d'experts sont créés (CS-PS, CS-LO, CS-EM) ; ils élaborent des programmes visant à promouvoir l'accès effectif aux droits reconnus⁵.

Le CDCS adopte en mai 2002 (28-30) le rapport préparé par Mary Daly sur *L'accès aux droits sociaux en Europe*⁶. Le rapport souligne l'interdépendance des droits sociaux (l'absence d'accès à un droit social rend souvent plus difficile l'accès aux autres) et insiste sur la nécessité d'accorder une attention particulière à la question de l'accès aux droits, en tant que tel. Les droits y sont définis comme " les dispositions, exprimées dans des textes légaux ou sous d'autres formes, qui permettent de satisfaire les besoins sociaux des personnes, ainsi que de promouvoir la cohésion sociale et la solidarité " ⁷. Un double objectif se trouve à la base de cette définition : au plan individuel, la recherche du bien-être et d'un niveau de vie élevé ; au plan collectif, la réalisation de la cohésion que doit entraîner pour la société une homogénéité sociale. Le rapport précise également qu'ils " forment un continuum dans lequel le cadre structurel du droit, son processus de mise en œuvre et les ressources nécessaires à cette mise en œuvre sont interdépendants " ⁸.

Après avoir démontré la pertinence de cette question dans le contexte de la mondialisation, le rapport fait une analyse des obstacles empêchant l'accès aux différents droits sociaux, identifie des principes généraux en faveur d'approches intégrées pour l'amélioration de l'accès aux droits sociaux et donne des exemples de la manière dont ces obstacles sont

1 *ibid.*

2 On rappellera pour mémoire que le Conseil de l'Europe regroupe quarante-quatre membres : Albanie, Andorre, Arménie, Autriche, Azerbaïdjan, Belgique, Bosnie-Herzégovine, Bulgarie, Croatie, Chypre, République tchèque, Danemark, Estonie, Finlande, France, Géorgie, Allemagne, Grèce, Hongrie, Islande, Irlande, Italie, Lettonie, Liechtenstein, Lituanie, Luxembourg, Malte, Moldova, Pays-Bas, Norvège, Pologne, Portugal, Roumanie, Fédération de Russie, Saint-Marin, Slovaquie, Slovénie, Espagne, Suède, Suisse, l'ex-République yougoslave de Macédoine, Turquie, Ukraine, Royaume-Uni.

3 Déclaration finale, Strasbourg, 11 octobre 1997 ; sur le site du Conseil de l'Europe (www.coe.int).

4 Comité européen pour la cohésion sociale (CDCS), 12 mai 2000. Extraits dans le numéro 1 de *Cohésion sociale : développements*, novembre 2000 (publication DG III, Conseil de l'Europe).

5 *Ibid.*, pp. 5-6.

6 Éditions du Conseil de l'Europe, 2002, 120 p.

7 Ce rapport contient les lignes directrices élaborées en matière de protection sociale, de logement et d'emploi par les comités d'expert ; les réponses au questionnaire envoyé aux gouvernements et aux ONG par les trois comités plus un quatrième, le comité d'experts sur l'adaptation de l'offre de soins aux besoins des personnes en situation marginale (SP-SPM).

8 DALY M., *L'accès aux droits sociaux en Europe*, p. 33.

surmontés dans les pays membres du Conseil de l'Europe (exemples dits de " bonnes pratiques "). Enfin, il contient des orientations politiques intersectorielles sur l'accès aux droits sociaux.

À la conférence sur l'accès aux droits sociaux, à Malte (14-15 novembre 2002), les participants adoptent une déclaration finale¹ qui demande aux gouvernements et aux autres partenaires politiques, sociaux et économiques d'une part d'élaborer et de mettre en œuvre des politiques favorisant l'accès aux droits sociaux, en s'inspirant des principes suivants (égalité de traitement, orientation des services vers les besoins des usagers, participation de ceux-ci et renforcement de leur autonomie, solidarité, partenariat, utilisation optimale des ressources disponibles, intégration des prestations et des services, qualité et accessibilité de ceux-ci, transparence, suivi et évaluation) ; et d'autre part, de favoriser l'accès aux droits sociaux selon des orientations concrètes précisées.

À cette fin, la Déclaration recommande aux comités des ministres du Conseil de l'Europe de soutenir la poursuite des travaux sur l'accès aux droits, notamment en donnant au CDCS mandat pour élaborer un projet de recommandation en la matière².

Les droits sociaux du Conseil de l'Europe constituent donc le volet économique et social des droits que l'UE considère comme fondamentaux, eux-mêmes expression européenne de ce que le droit international reconnaît comme droits de l'homme. Droits sociaux et droits fondamentaux participent d'un même mouvement : la reconnaissance internationale de droits aux individus³ ; une même constante anime les deux " ordres " de textes : l'affirmation de l'accès aux droits pour tous, corollaire de la reconnaissance du caractère indivisible des droits de l'homme.

À cet égard, la charte sociale européenne énumère les engagements des États en vue d'assurer l'exercice effectif du droit reconnu " sans discrimination fondée sur la race, la couleur, le sexe, la religion, l'opinion politique, l'ascendance nationale ou l'origine sociale " (Partie III, article 8). Les Lignes directrices en matière de protection sociale, logement et emploi, élaborées par les comités d'experts dans le cadre de la Stratégie de cohésion sociale⁴, ont pour objet de promouvoir la garantie par les États de tous les droits sociaux, y compris à l'égard des personnes les plus démunies. Dans cette même ligne, la Déclaration de Malte replace la question de l'accès aux droits sociaux dans le contexte plus général des droits de l'homme, en reconnaissant que " l'accès effectif aux droits sociaux de tous, et en particulier des plus démunis et des plus vulnérables, est essentiel à la jouissance des droits humains ".

En ce qui concerne l'UE, le Conseil (Emploi et Politique sociale) a proposé au Conseil européen de Nice comme objectif approprié de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, de " promouvoir l'accès de tous aux ressources, aux droits, aux biens et services ". C'est sur cette base que le Conseil de Nice a actualisé le modèle social européen et défini les modalités de mise en œuvre. C'est un volet qui a également pesé sur les termes de la Charte des droits fondamentaux, adoptée par ce même Conseil, Charte dont le Préambule " place la personne au cœur de son action " et dont ceux des articles qui ne font pas référence à une catégorie sociale spécifique (enfants, personnes âgées, handicapées, travailleurs), mentionnent " toute personne a droit... ".

Par ailleurs, le traité de Maastricht confirme les objectifs de non-discrimination et d'égalité des chances des personnes dans l'Union européenne. Dans le droit communautaire "la discrimination consiste à traiter soit de manière différente des situations similaires, soit de manière identique des situations différentes." Le droit français a longtemps considéré que l'égalité des chances était contenue dans l'égalité en droit (le principe d'égalité des chances entre les hommes et les femmes se superpose à celui d'égalité professionnelle, ce qui n'est pas le cas dans d'autres pays de l'Union européenne).

1 Déclaration de Malte. Texte sur le site du Conseil de l'Europe [<http://www.coe.int>], rubrique " activités de cohésion sociale ", puis " accès aux droits sociaux " et " conférence de Malte ".

2 Le suivi est assuré par la DG III –Cohésion sociale, du Conseil de l'Europe. La recommandation, dans laquelle doivent figurer les principes directeurs adoptés par la Conférence, est en cours d'élaboration. En 2003, le Comité des ministres sera invité à l'entériner. Par ailleurs, à l'occasion de la présentation du rapport, publié en treize langues, certains États membres - douze à mars 2003 - ont prévu l'organisation de séminaires regroupant tous les acteurs sociaux, publics et privés ; v. Cohésion sociale: Développements, n° 8, mars 2003, p. 5.

3 Droits que ceux-ci pourront, dans l'hypothèse la plus favorable, directement mettre en œuvre devant une juridiction internationale compétente. La Cour européenne des droits de l'homme peut ainsi être saisie par une personne qui allègue la violation d'un des droits garantis par la convention européenne des droits de l'homme. De même une personne physique ou morale peut saisir la Cour de justice des Communautés européennes d'un recours en annulation, en carence ou en réparation.

4 [<http://www.coe.int>], " Activités de cohésion sociale ", puis " Accès aux droits sociaux ".

Seconde partie : Les débats sur la gestion institutionnelle des droits

Sans nul doute, la nouvelle question sociale a également révélé combien la complexité de notre gestion administrative et les difficultés que nous connaissons pour la réformer sont et continuent d'être des facteurs aggravants de marginalisation, voire d'exclusion. À tout le moins, on peut comprendre dans cet état de l'Administration l'origine de certaines formes de rupture de droits ou de non-recours.

Inversement, les administrations sociales et, d'une certaine manière, les élus après la décentralisation ont manifestement cherché à innover, tout spécialement à la faveur des problèmes de la pauvreté et de l'accès aux droits. Ils l'ont fait sous le regard exigeant des associations représentant cette cause et plus directement les victimes de la crise.

Des débats d'une autre nature ont entouré ces transformations, qu'il s'agisse de modernisation ou de simplification administrative, de contractualisation des rapports avec les "usagers", de coopération entre les instances concernées ou encore de renforcement des capacités collectives d'observation, de réaction et de suivi.

Chapitre 1 : Modernisation administrative et lutte contre les exclusions

Concomitance, opportunité d'expérimentation ou recherche d'efficacité, la période qui voit croître le nombre des exclus est aussi celle qui porte un effort sans précédent de modernisation administrative. Nouveaux outils de pilotage, redéfinition des territoires pertinents, rationalisation gestionnaire, souci d'évaluation de l'effectivité et de l'efficacité des droits sociaux, le social devient un enjeu de management.

Section 1 : Management public et territorialisation

La mise en œuvre d'un management public s'impose dès les années 1980 (" cercles de qualité "...). Les propositions sur la participation dans le secteur public en 1986-87 lors de la première cohabitation, la circulaire du 23 février 1989 sous le gouvernement Rocard ou encore la création du dispositif interministériel d'évaluation des politiques publiques amorcent une nouvelle dynamique des réformes de modernisation de l'État. Des chantiers de " délocalisation " sont ouverts sous les gouvernements Cresson et Bérégovoy, qui relancent le processus de déconcentration. Puis, plusieurs rapports (rapport Picq en 1994...) élargissent le débat sur la réforme de l'État à travers de nouveaux questionnements sur son mode de fonctionnement et ses missions. Ceci, avant qu'un Commissariat à la réforme de l'État ne soit créé par Alain Juppé et avant que le gouvernement Jospin ne lance les programmes pluriannuels de modernisation des administrations au terme de la circulaire du 3 juin 1998. Progressivement, les chantiers de la politique de modernisation administrative s'inscrivent dans un champ de plus en plus vaste : nouvelles modalités de gestion des services publics ; évaluation de politiques publiques ; maîtrise des nouvelles technologies de l'information et de la communication ; poursuite de la décentralisation ; mesures de simplification administrative, de codification du droit ; exigence de plus de transparence, de plus de proximité, d'un " guichet unique ", etc.¹.

La modernisation de l'administration implique une " transformation structurelle des moyens de l'action publique et parfois même une remise à plat de ses finalités "². Plusieurs facteurs poussent à cette mutation : facteurs d'ordre économique, certes, mais aussi facteurs d'ordre social avec la montée de l'exclusion et des inégalités sociales, et facteurs d'ordre budgétaire avec la réduction des déficits publics contrainte par l'Union européenne. Mais pour certains, cependant, " la réforme et la modernisation de l'État continueront à n'être qu'un exercice pour initiés si elles n'ont pas pour vocation essentielle que l'État [...] redevienne le lieu de mise en débat des finalités collectives de la société, l'instrument de la gestion transparente du bien public et de l'intérêt général dont il est, avec les pouvoirs locaux, le dépositaire, l'acteur premier de la cohésion sociale "³.

La territorialisation s'impose au milieu de la décennie quatre-vingt-dix. En 1995, le Premier ministre, dans une circulaire du 25 août, rappelle que l'enjeu du schéma national d'aménagement et de développement du territoire est d'inscrire " sur le territoire les objectifs politiques fondamentaux de compétitivité économique et de cohésion sociale ", soulignant ainsi, dans

1 PETITEVILLE F., L'administration française en " modernisation " : à travers quatre chantiers de réforme, *Les administrations en mouvement. Les réformes de modernisation administrative dans quatre pays : Portugal, Pays-Bas, Irlande et France*, Current European Issues, Institut Européen d'Administration Publique, pp. 97-138, 1999.

2 GREMION C., Crise des moyens ou crise des fins ?, *Le service public en recherche, quelle modernisation ?*, in GREMION C., FRAISSE R. (Dir.), La Documentation française, 1996.

3 DELEVOYE J.-P. (Dir.), *Cohésion sociale et territoires*, Rapport, Commissariat Général du Plan, La Documentation française, p. 10, 1997.

le prolongement de la loi d'orientation du 4 février 1995, que la question de l'articulation de l'économique et du social doit se référer au territoire. Certains auteurs suggèrent l'idée que nous sommes dans la phase du passage d'une culture de l'arrangement et de l'assistance à une culture de l'implication¹.

Dans son discours de politique générale du 3 juillet 2002, le Premier ministre fait de la décentralisation le "second pilier" d'une réforme qui doit permettre la valorisation d'une "République des proximités". Les départements et les communes "ont vocation à assurer les services et à être maître d'ouvrage des équipements de proximité et de développement local". La proximité, "c'est le champ d'action des départements, des communes et de leurs groupements". Sans entrer ici dans le vif débat de la décentralisation, on fera état néanmoins du changement de préoccupation intervenu sur cette question : pendant près d'un siècle, la demande de décentralisation territoriale était associée à une revendication contre le pouvoir, et indissociable de la revendication de liberté ; aujourd'hui, de nouvelles préoccupations apparaissent : en particulier, celle de la démocratie dans la décentralisation et celle d'un meilleur service au citoyen. La réflexion sur l'amélioration des services (exigences de qualité, transparence, efficacité) ne s'applique plus seulement aux services de l'État et aux services de prestations sociales, mais s'étend également aux collectivités locales².

Section 2 : Enjeux de gestion pour le secteur social

Les services publics sociaux émergent à partir de la fin du 19^{ème} siècle, avec d'une part la mise en œuvre du modèle français républicain et la mise en place des grandes lois d'assistance puis des premières lois d'assurance sociale, d'autre part le développement d'un droit spécifique pour réguler la relation salariale et l'extension de services publics sur l'ensemble du territoire³.

En 1953, la vieille "assistance publique" est rénovée et se transforme en "aide sociale", l'action sociale continuant de jouer un rôle de complément. Les droits ouverts sont référés à des risques spécifiques (maladie, accident de travail, famille, vieillesse) ou à des besoins (notamment aide à domicile, à l'hébergement, à la santé). Les prestations, en nature ou en espèces, sont spécialisées par fonctions : logement, handicap, chômage, charge d'enfants... Un ensemble de critères est retenu (âge, niveau de ressources, nombre d'enfants, etc.) pour construire les catégories de bénéficiaires. L'administration sociale se trouve ainsi structurée de telle sorte que les situations concrètes et les singularités des individus ou des groupes pris en charge sont toujours escamotées par le recours à des constructions abstraites et réifiantes tant des droits ouverts que des publics concernés⁴.

L'héritage républicain et les enjeux contemporains autour du social font aujourd'hui débat. Les services publics sociaux affrontent la "nouvelle question sociale", et leur capacité à créer du lien social et à produire de la cohésion sociale est remise en cause. Le service public social affronte en effet un triple défi : les mutations de son objet avec le phénomène de plus en plus durable de l'exclusion, les changements de son contexte avec la fragmentation de la société et l'affaiblissement de ses fondements avec la crise du modèle républicain. Pour C. Grémion et R. Fraisse, trois grandes fonctions peuvent être remplies par le service public social : assurer une prestation de service (biens matériels, équipements et aménagements, prestations monétaires ou non-monétaires) ; opérer une redistribution sociale ou territoriale, imposer diverses formes de contrainte sociale (garantie des biens collectifs, la santé publique...)⁵. La fonction de redistribution serait en l'occurrence la plus importante dans les services publics sociaux.

Si l'ensemble constitue une administration de "protection sociale", dans laquelle "l'égalité d'accès et de traitement est un impératif"⁶ strict, il reste qu'entre le modèle égalitaire et le modèle redistributif sous couvert d'équité ou de non-discrimination, les tensions engendrent des dysfonctionnements renforcés par les débordements quantitatifs et qualitatifs du nombre de dossiers à gérer par les organismes gestionnaires.

Les services publics sociaux doivent faire face en effet à un nombre croissant de personnes qui, disposant de ressources faibles et instables, basculent dans l'urgence, suite parfois sinon à des dysfonctionnements administratifs, du moins à des dispositifs excessivement complexes et difficiles d'accès. Complexité qui résulte ici d'une part, de ce que les acteurs appelés

1 THOENIG J.-C., DURAN P., L'État et la gestion publique territoriale, *Revue française de science politique*, août 1996.

2 PONTIER J.-M., La décentralisation est-elle une idée dépassée ?, *Revue Administrative*, janvier 2002.

3 L'État social se structure autour de trois ensembles : les dispositifs assistanciers mis en place sous la III^e République ; les assurances sociales consacrées avec l'instauration de la Sécurité sociale en 1945 ; et les interventions d'acteurs privés ou publics, depuis les anciennes institutions caritatives jusqu'aux formes plus contemporaines de l'insertion, interventions englobées dans la catégorie générique "Action sociale" : sur ce point, v. BORGETTO M., LAFORE R., *La République sociale. Contribution à l'étude de la question démocratique en France*, PUF, 2000 ; v. également AUTES M., Le territoire, un nouveau mode de gestion des populations, *Le RMI à l'épreuve des faits*, MIRE, Syros, 1993 ; BURDEAU F., *Histoire du droit administratif*, PUF, 1995 ; HATZFELD H., *Du paupérisme à la Sécurité sociale 1850-1940*, Armand Colin, 1971 ; RENARD D., Assistance et assurance dans la constitution du système de protection sociale français, *Genèses*, n° 18, pp. 30-46, 1995.

4 LAFORE R., Services publics sociaux et cohésion sociale, in DECRETON S. (Dir.), *Service public et lien social*, L'Harmattan, p. 373, 1999.

5 FRAISSE P., GREMION C. (Dir.), *Vers un État de service. Réflexions sur la modernisation du service public*, La Documentation française, 1995.

6 IGAS, 2001, p. 57.

à intervenir se révèlent aussi nombreux que très divers : État, départements et communes, organismes gestionnaires (caisses d'allocations familiales, caisses primaires d'assurance maladie, caisses de mutualité sociale agricole, Assedic...), associations caritatives... ; d'autre part, de ce que lesdits dispositifs sont le plus souvent cloisonnés et inégalement répartis sur le territoire ; enfin, de ce que ces mêmes dispositifs ont chacun leurs caractères et règles propres : critères d'attribution, barèmes, procédures d'instruction...

Comment répondre à ces difficultés ? Comment éviter une séparation trop forte entre les décisions prises par l'État et les actions menées sur le terrain par les collectivités locales, les associations, les travailleurs sociaux ? La commission spéciale du projet de loi du 29 juillet 1998 en a débattu le 25 mars 1998.

Un parlementaire ayant fait valoir que la réforme de l'État constituait un préalable indispensable à la réussite des mesures proposées par le Gouvernement pour mieux coordonner l'action des différentes administrations et à mobiliser l'ensemble des moyens disponibles, le rapporteur du projet répondit que faire de la réforme de l'État un préalable serait prendre le risque de l'immobilisme. Au terme de discussions animées entre députés et sénateurs, la loi de 1998 mettra finalement en place des conventions de coordination des acteurs de la lutte contre les exclusions¹.

Section 3 : Effectivité et efficacité des droits sociaux

À la complexité juridique de la prolifération des demandes s'ajoute celle de la gestion des droits et de leurs conditions d'accès : " la complexité grandissante de la réglementation, le développement du partenariat dans la gestion des droits rendent de plus en plus difficile l'accès direct des bénéficiaires potentiels des prestations de subsistance, dont la lisibilité pour l'usager et le maniement pour l'agent s'avèrent particulièrement ardues " ².

Si la demande de droits sociaux est de plus en plus pressante et si les dispositifs d'intervention se succèdent, se juxtaposent et se complètent avec plus ou moins de bonheur, il reste, néanmoins, que le nombre de personnes privées de l'accès aux droits sociaux ne cesse d'augmenter. Elles se retrouvent privées de l'intégration sociale assurée par l'État providence³. Se penchant sur ce problème, certains observateurs ont souligné l'importance de la question de l'effectivité et de son évaluation⁴ ; définie de manière très générale comme le " caractère d'une règle de droit qui produit l'effet voulu, qui est appliquée réellement " ⁵ ou encore comme " le degré de réalisation, dans les pratiques sociales, des règles énoncées par le droit " ⁶, la notion d'effectivité se trouve fréquemment utilisée par les juristes et les sociologues du droit⁷. Ne constituant pas à proprement parler une notion juridique⁸, l'effectivité désigne d'une part un " fait " vérifiable, voire mesurable, celui de l'application, susceptible de degrés (car l'effectivité n'est jamais totale) d'une règle de droit ; d'autre part les effets réels de la règle sur les comportements sociaux⁹.

C'est dire que les notions d'effectivité et d'efficacité ne sauraient ici se confondre dans la mesure où un droit peut être effectivement appliqué sans pour autant être efficace : l'efficacité mesure un résultat en fonction d'un objectif et dans des conditions données ; l'effectivité concerne l'ensemble des valeurs juridiques, qui débordent les seules valeurs économiques et sociales. L'effectivité du droit suppose le respect des principes (égalité devant la loi, respect des droits de la défense, caractère contradictoire de la procédure...) qui peuvent parfois entrer en conflit avec la recherche exclusive de l'efficacité économique et sociale.

Rien de surprenant, dès lors, à ce que parmi les nouveaux enjeux de la modernisation de l'appareil administratif et de ses modes d'intervention prennent place peu à peu des questions comme celle d'une simplification des procédures ou comme celle d'une plus grande transparence des processus de décision. Questions au demeurant d'autant plus cruciales qu'elles concernent un secteur - celui de l'aide et de l'action sociales - devant par ailleurs s'adapter à de nouvelles formes de gestion : qu'il s'agisse de l'accompagnement individualisé ou qu'il s'agisse de la contractualisation. Constat qui signifie, en d'autres termes, que les services publics sociaux se trouvent confrontés à une double contrainte : celle du *management*

1 Loi du 29 juillet 1998, art. 80 bis.

2 KESTEMAN N., Santé et famille : l'accès aux droits, *Informations sociales*, CNAF, pp. 99, 2000.

3 HASSETEUFEL P., L'État-providence, ou les métamorphoses de la citoyenneté, *L'année sociologique*, vol.46, n°1, 1996.

4 RANGEON F., Réflexions sur l'effectivité du droit, *Les usages sociaux du droit*, Centre universitaire de recherches administratives et politiques de Picardie, PUF, pp. 126-149, 1989.

5 GORNU G. et al., *Vocabulaire juridique*, PUF, 1987.

6 LASCOUMES P., Effectivité, in ARNAUD A.-J. et al. (Dir.), *Dictionnaire encyclopédique de théorie et de sociologie du droit*, LGDJ, 1988.

7 CARBONNIER J., Effectivité et ineffectivité de la règle du droit, *L'Année sociologique*, 1957-1958, repris dans *Flexible droit*, LGDJ, 3^e éd., 1976, pp. 99-111 ; LASCOUMES P. et SEVERIN E., Théories et pratiques de l'effectivité du Droit, *Droit et Société* n°2, pp. 101-123, 1986.

8 En ce sens, v. CARBONNIER J., *Effectivité...* (op. cit.), p. 99 : " elle n'appartient pas à la définition de la règle de droit " puisqu'elle ne qualifie pas une situation juridique et n'entraîne pas elle-même d'effets juridiques.

9 L'auteur distingue les approches des juristes et des sociologues du droit. Pour les premiers, la question de l'effectivité s'inscrit dans le cadre des rapports droit/application du droit. L'effectivité est conçue de manière normative, le droit devant être appliqué, l'ineffectivité devient un défaut du droit et exprime un échec. Pour les seconds, la notion d'effectivité s'élargit aux relations droit/société, et l'ineffectivité exprime alors un refus de la règle ou un désintérêt à son égard.

public et celle de la nouvelle *ingénierie sociale*.

Chapitre 2 : Nouvelles procédures pour les services publics sociaux

Sur un plan plus technique, pour sa modernisation, l'action publique tente de mettre en œuvre différents processus, notamment la responsabilisation de services dans une perspective d'efficacité et de qualité, l'utilisation de nouveaux moyens matériels (E-administration, par exemple) et la promotion de nouvelles conceptions relationnelles (contractualisation, personnalisation)

Section 1 : L'inscription dans la dynamique de simplification administrative

Il y a tout juste vingt ans, en 1983, un observateur particulièrement perspicace du phénomène administratif faisait déjà le constat suivant : " le thème de la réforme administrative est extrêmement banal, répétitif, récurrent : placée sous le signe du changement, l'administration est en permanence invitée à réajuster ses modes d'organisation et d'action [...] ; le discours réformiste charrie en réalité des représentations très hétérogènes, voire contradictoires, de l'administration et de son devenir "1. Vingt ans plus tard, c'est à un constat globalement identique que procédait un autre observateur : " les simplifications administratives sont à l'ordre du jour depuis au moins la présidence de Valéry Giscard d'Estaing. Pourtant, les discours se répètent et les critiques restent constantes. L'État simple mais efficace reste mythique "2.

Néanmoins, si les discours restent les mêmes, les situations évoluent sensiblement ; à l'évidence, les transformations et évolutions survenues depuis les années 1980 ont débouché sur un certain nombre d'améliorations incontestables : des processus de décision plus transparents, un langage administratif modernisé, une levée de l'anonymat des agents en contact avec le public, une simplification des démarches administratives.

Un discours de la simplification³ ? Dans son allocution du 8 janvier 2003 à l'occasion de la présentation des vœux aux corps constitués, l'actuel Président de la République dénonce " les archaïsmes, les contraintes, les rigidités et les lenteurs de l'Administration ", ainsi que " les règles désuètes et les procédures trop lourdes qui entravent l'individu ". À chaque fois, que cela soit hors de l'administration ou venant de l'administration, les mêmes constats sont posés : l'inflation normative, les cloisonnements administratifs, le comportement des fonctionnaires, la surenchère de papiers.

Ces constats récurrents sont repris fréquemment par les hommes politiques ; ainsi, le 3 juillet 2002, lors de sa déclaration de politique générale, le Premier ministre Jean-Pierre Raffarin affirme que " la première mission de mon gouvernement sera donc de simplifier la vie des Français ".

Vaste programme annoncé et programmé précédemment par quantité de circulaires gouvernementales émanant des plus hautes autorités de l'État : qu'il s'agisse par exemple de celle d'Alain Juppé du 29 juillet 1995 relative à la réforme de l'État prescrivant dans chaque service " un programme d'amélioration et de simplification des relations sur le public " ; ou qu'il s'agisse, un peu plus tôt, de celle de Michel Rocard sur le renouveau du service public du 23 février 1989 assurant que " les actions de simplification des formalités administratives seront intensifiées ".

Dans le sillage de ces pétitions de principe sans cesse réitérées, plusieurs initiatives sont prises : en 2000, par exemple, est mis en place un Comité d'orientation pour la simplification du langage administratif. Aujourd'hui, il existe notamment un Institut national pour la simplification (INS), une Association pour l'amélioration des rapports entre l'Administration et ses publics (ARAP), une Association pour la défense des usagers de l'Administration (ADUA). Ces institutions coexistent avec le Centre d'enregistrement et de révision des formulaires administratifs (CERFA) créé dès 1966⁴ ; la commission de simplification administrative (COSA) ; le Commissariat à la réforme de l'État créé en 1995 et la Délégation à la réforme de l'État (DIRE) qui participent également à l'action technique de simplification.

1 CHEVALLIER J., Préface à *Communication administration-administrés*, Centre Universitaire de recherches administratives et politiques de Picardie, PUF, p. 7, 1983.

2 SCHWARTZ R., Editorial, *Les Cahiers de la Fonction Publique et de l'Administration*, février 2003 ; dans le même ordre d'idées, v. encore JOCOY Y., VERRIER P.-E., Plus ça change, plus c'est la même chose ; la répétition au service de la modernisation, *Politique et Management Public*, vol. 20, n°1, mars 2002.

3 V. LE CLAINCHE M., Du discours sur la simplification au management de la simplicité, *Les Cahiers de la Fonction Publique et de l'Administration*, n°220, pp. 6-9, 2003 ; DELAUNAY B., *L'amélioration des rapports entre l'administration et les administrés, Contribution à l'étude des réformes administratives entreprises depuis 1945*, LGDJ, 1993, pp. 381-403 ; LE CLAINCHE M., WIENER C. (Dir.), *Le citoyen et son administration*, Imprimerie Nationale, pp.113-126, 2000 ; CAILLOSSE J., HARDY J., *Droit et modernisation administrative*, La Documentation française, 2000.

4 Décrets des 18 juillet 1966, 16 novembre 1976, 18 décembre 1990.

§ 1. La responsabilisation des services

Le développement de la responsabilisation dans l'administration apparaît avec la circulaire Rocard du 23 février 1989. La responsabilité est entendue au sens managérial du terme et non juridique. Deux méthodes sont alors lancées, celle du projet de service et celle du centre de responsabilité dépendant du ministère de la Fonction publique, dont le rapport Serieyx qui en dressera un bilan en 1994. La démarche est poursuivie sous le gouvernement Juppé (circulaire de juillet 1995). Un nouvel instrument apparaît, le contrat de service, lancé par la circulaire du ministère de la Fonction publique et du ministère de l'Économie et des finances du 12 juillet 1996, l'idée étant d'améliorer les relations entre administrations centrales et administrations déconcentrées. Plus récemment, la circulaire Jospin du 3 juin 1998 invite les ministres à définir des programmes pluriannuels de modernisation.

L'amélioration des relations entre les administrations et les usagers apparaît encore plus fortement comme préoccupation sous les gouvernements Balladur et Juppé (1993-1997)¹. Pour certains, " il est peu discutable que l'attraction exercée auprès de ces gouvernements d'inspiration néo-libérale par le modèle du secteur privé et par les réformes du secteur public dans le monde anglo-saxon ait favorisé l'idée de rapprocher la relation administration-usagers de la relation entreprises-clients "2. Afin de faciliter cette relation, certains services cherchent à responsabiliser les personnes en charge des dossiers, en leur ménageant des marges d'initiatives plus grandes ou nouvelles : contacts avec les usagers par des appels téléphoniques, accueil sur rendez-vous, singulairement au service social, visite à domicile, sollicitation directe d'organismes ou tiers détenant des pièces indispensables...

Les enjeux sont multiples : réduire les insatisfactions des usagers dans leurs relations avec l'administration du fait de la complexité des formalités administratives ; remédier à l'insuffisante implication des agents en matière d'accueil et d'écoute ; adapter la gestion administrative à un public de plus en plus ciblé et précarisé (chômeurs, bénéficiaires du RMI, bénéficiaires de la CMU...), exposé à un risque de rupture avec leurs droits.

§ 2. La démarche " qualité " étendue aux services sociaux

Voici plus d'une dizaine d'années, le lancement des " cercles de qualité ", sous le gouvernement Juppé, visait déjà l'amélioration de la qualité des services dans le cadre de la politique de rapprochement entre services publics et usagers. Le réseau interministériel pour l'amélioration du service aux usagers, constitué le 20 mai 1996 par la Direction Générale de l'Administration et de la Fonction Publique, prolonge la réflexion en s'inspirant des nouveaux concepts du management privé. Les administrations et services publics se doivent dorénavant d'orienter leurs activités et de mobiliser leur personnel en vue de la " satisfaction des usagers ".

Conformément à cet objectif, de nouveaux instruments s'élaborent, notamment les chartes de qualité, les engagements de service³. Ainsi, peut-on lire, dans un rapport de la délégation interministérielle à la réforme de l'État, que " la conduite de démarches 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'" engagement 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...) "4.

Plusieurs organismes sociaux se sont alors engagés sur la qualité de l'accueil et de l'offre d'une orientation personnalisée, tout en procédant à des enquêtes nationales et locales régulières pour évaluer les attentes de leurs allocataires : c'est le cas notamment de l'ANPE⁵.

Les articles 5 et 6 de la loi du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations s'inscrivent dans cette même tendance. Cette évolution n'a bien évidemment pas échappé à l'administration en général⁶, ni même, s'agissant des services publics sociaux en particulier, à l'IGAS elle-même : " si les structures ne s'y emploient pas avec détermination, peut-on lire en effet dans un rapport de 2001, l'utilisateur peinera de plus en plus à connaître ou à faire valoir

1 V. le rapport élaboré sous la direction du ministère de la Fonction publique, de la Réforme de l'État et de la Décentralisation (DGAFP), Réussir la relation avec l'utilisateur, juin 1997.

2 PETITEVILLE F., L'administration française en " modernisation " : à travers quatre chantiers de réforme, *Les administrations en mouvement. Les réformes de modernisation administrative dans quatre pays : Portugal, Pays-Bas, Irlande et France*, Current European Issues, Institut Européen d'Administration Publique, pp. 11, 1999.

3 Commissariat à la réforme de l'État, *Développer la qualité du service, chartes qualité et engagements dans les services publics*, La Documentation française, 1997.

4 SANTEL G., *La modernisation de l'administration territoriale de l'État*, Rapport au ministre de la Fonction publique, de la réforme de l'État et de la décentralisation, Délégation interministérielle à la réforme de l'État, 1998.

5 V. le compte rendu de la journée d'études du 24 avril 1998 sur le thème " Améliorer la qualité du service rendu à l'utilisateur ", DGAFP.

6 Pour exemple, v. *La lettre du Management public*, l'article sur " Bercy en mouvement ", n° 43, pp 1-3, 2003 qui reprend les chantiers définis par le ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie : 1^{er} chantier, bâtir une organisation plus efficace ("mieux exercer les missions") ; 2^e chantier, l'efficacité au quotidien dans les services ("promouvoir une culture de résultats et alléger les tâches") ; 3^e chantier, la qualité du service rendu à l'utilisateur (" placer l'utilisateur au cœur de l'organisation et du fonctionnement ") ; 4^e chantier, il faut que les fonctionnaires tirent des bénéfices concrets de la réforme (" reconnaître les compétences professionnelles des agents ").

ses droits. C'est pourquoi (...) l'inspection, à l'avenir, (se devra) de continuer à adapter ses méthodes à l'impératif de l'évaluation de la satisfaction des usagers, et de veiller dans ses fonctions de contrôle et de conseil, à la place des usagers au cœur des institutions qui les servent"¹.

À l'heure actuelle, le secrétaire d'État à la réforme de l'État met en place une charte qualité, proche de la *Citizen's Charter* du Royaume-Uni. Dans cet esprit, chaque ministère devra élaborer une stratégie de réformes pluriannuelle à présenter devant le Parlement. Il s'agit d'établir une liste de critères à partir d'indicateurs pertinents en termes de courtoisie, de comportement, de délais de réponse ou de traitement d'une demande.

§ 3. L'e-administration et les téléprocédures

L'information tend à devenir un droit, que la jurisprudence conforte². La loi du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations dispose en effet, dans son article 2, que " le droit de toute personne à l'information est précisé et garanti par le présent article en ce qui concerne la liberté d'accès aux règles de droit applicables aux citoyens. Les autorités administratives sont tenues d'organiser un accès simple aux règles de droit qu'elles édictent. La mise à disposition et la diffusion des textes juridiques constituent une mission de service public, au bon accomplissement de laquelle il appartient aux autorités administratives de veiller. Les modalités d'application du présent article sont déterminées, en tant que de besoin, par décret en Conseil d'État ".

C'est en réalité dès 1996 que ce droit commence à prendre forme ; la circulaire du 15 mai 1996 relative à la communication, à l'information et à la documentation des services de l'État sur les nouveaux réseaux de télécommunications, ainsi que la circulaire du 29 janvier 1997 avaient déjà défini les conditions de fonctionnement des sites Internet des ministères. Un comité interministériel pour la société de l'information fut ensuite créé à l'initiative de Lionel Jospin en janvier 1998. Il lança le programme d'action gouvernemental français pour la société de l'information (PAGSI) qui visait à accélérer la réforme et la modernisation de l'État par le développement des nouvelles technologies de l'information. Le calendrier de ce programme d'action engageait tous les ministères à une mise en œuvre dès 1998. L'objectif fut à nouveau affirmé par la circulaire du 3 juin 1998 relative à la préparation des programmes pluriannuels de modernisation des administrations.

Par la suite, plusieurs rapports ont été remis sur le sujet qui ont souligné d'une part, le retard pris par la France en matière d'administration électronique par rapport à d'autres pays de l'Union européenne³, d'autre part et surtout, l'intérêt revêtu par un effort consenti dans ce domaine.

Pour ses promoteurs, le développement de l'administration électronique a un double objectif ; améliorer les relations avec les usagers par l'accroissement de la qualité du service rendu ; et augmenter la productivité au sein des services publics, notamment en diminuant les dépenses de fonctionnement global et en permettant un redéploiement du personnel administratif à des fonctions où la présence de l'agent est indispensable⁴,

Aujourd'hui, la page d'accueil du site " service-public.fr " donne accès à l'ensemble des procédures existantes sur le web public ; à la fin de l'année 2002, on recensait 26 téléprocédures (ou téléservices) nationales et 43 téléprocédures locales provenant de collectivités ou de services déconcentrés. Sur le site " Bienvenue sur fonction-publique. Gouv.fr ", il est désormais possible de télécharger des formulaires en ligne (des préfectures, des directions départementales, des collectivités locales), aussi bien que suivre les dossiers d'allocations familiales, consulter les remboursements de la sécurité sociale ou calculer l'aide au logement tout en disposant d'un répertoire d'adresse de sites.

Au printemps 2003, une agence de l'administration électronique voit le jour. La première initiative de cette nouvelle structure consiste à lancer un appel d'offres auprès des collectivités locales pour la création de " cartes de vie quotidienne ". Ces cartes devront permettre l'accès à des prestations sociales mais également à l'inscription à la cantine scolaire ou aux activités culturelles et sportives. La deuxième vise à la mise en place d'un centre d'appels intégré, chargé de renvoyer les citoyens sur l'ensemble de leurs démarches collectives.

Moins générale, l'amélioration du système d'information (système informatique) qui couvre la totalité des activités du réseau des CAF. Parmi les modèles informatiques de gestion mis en place, le système CRISTAL, conçu au début des années quatre-vingt-dix, est commun aux cent-vingt-trois CAF pour le traitement de l'ensemble des prestations (familiales et sociales). Il permet notamment la garantie de l'égalité de la gestion du service des allocations sur tout le territoire, un échange entre l'utilisateur et le système en " temps réel ". Dans le cadre de la convention d'objectif et de gestion qui lie la branche Famille à l'État pour 2002-2004, des progrès sont encore envisagés, en affinant davantage la gestion de la relation allocataire

1 IGAS, *Les institutions sociales face aux usagers*, Rapport 2001, pp. 57-65, avant-propos de M.-C. Bonnet-Galzy.

2 IGAS, *ibid* (Rapport), 2001, p. 19.

3 BORDES G., État actuel de l'e-administration et perspectives d'évolution, *Les Cahiers de la Fonction Publique et de l'Administration*, n° 220, p. 9, 2003.

4 SCHNÄBELE P., BEAUVAIS F., Réforme de l'Etat et télé procédures, *Act. jur. dr. adm.*, 2001, p. 608 ; CHATILLON G., Administration électronique et services publics, *Act. jur. dr. adm.*, 2001, p. 617 ; BELOULOU V., Les télé-procédures : un enjeu essentiel pour les citoyens et pour l'Etat, *Act. jur. dr. adm.*, 2001, p. 624.

ou CRM (*Customer Relationship Management*)¹. Le système SIAS, système d'information de l'action sociale, permet la gestion des aides individuelles (prêts, secours, prestations extralégales...) ; la gestion des aides collectives (aides apportées à des collectivités, des associations) ; la gestion des aides aux vacances et aux loisirs des familles et des enfants, ainsi que la gestion du fonds de solidarité au logement (FSL) lorsque les CAF² en ont la responsabilité.

La Caisse nationale des allocations familiales (CNAF), en partenariat avec certaines CAF, a expérimenté de nouvelles procédures de simplification des formalités administratives. Les résultats obtenus donnent lieu à une concertation avec les services de l'État (le ministère de l'Emploi et de la Solidarité, le ministère délégué à la Famille, à l'Enfance et aux Personnes handicapées, le ministère de l'Équipement, des Transports et du Logement, ainsi que le Comité d'Orientation pour la simplification du langage administratif et la Commission pour la simplification administrative³ qui autorise les formulaires. Les mesures mises en place se généralisent à l'ensemble des CAF en juin 2002 : la gamme des formulaires devient mieux adaptée à la logique de l'utilisateur ; le nombre de pièces justificatives à produire est allégé ; certaines informations déclaratives peuvent se faire par téléphone. Un autre type de système est également conçu pour la gestion des recours et des contentieux des CAF : le système CORALI qui est utilisé pour le recouvrement de l'allocation de soutien familial versée à titre d'acompte en cas de pensions alimentaires impayées. Du côté de la Sécurité sociale/assurance maladie, la Carte vitale a réduit considérablement le nombre des formulaires de remboursement.

Section 2 : L'intervention de nouvelles catégories

Tout un nouveau langage administratif se constitue, que ne tardent pas à s'approprier les organismes de gestion de prestations sociales. Se développent notamment des rapports individualisés voire contractualisés entre l'administration et " l'utilisateur ".

§ 1. La construction d'un nouveau langage administratif

La dimension gestionnaire de l'administration devient prépondérante, ce qui s'exprime se dans la terminologie utilisée par les services publics sociaux : les usagers sont aussi les allocataires, les bénéficiaires, les assujettis, les clients. Les démunis et les exclus se transforment en publics en difficulté ou en usagers les plus nécessiteux, les publics les plus sensibles en Personnes à Faibles Niveau d'Autonomie Administrative (PPFNA) ou en groupes spécifiques gravement isolés ou désocialisés. Comme pour un produit de consommation, on évaluera le " degré de satisfaction " de l'utilisateur de prestations sociales. Sa satisfaction serait peut-être justement de ne pas en avoir besoin (les sans papiers, les sans domicile).

Ainsi qu'on l'a souligné, " on ne saurait oublier, en effet, que l'interrogation sur l'utilisateur ou les usages se réactive dans une conjoncture historique bien particulière. Au sortir de la période de l'État providence triomphant, fondée sur un compromis historique durable, la situation est caractérisée par une crise de la représentation politique, avec notamment un déplacement des frontières entre l'État et la société civile, et par la recherche d'une gestion optimisée des interdépendances du social et de l'économique au plan local, national mais aussi international. La référence à l'utilisateur, aussi bien abstraitement que concrètement, est si récurrente dans les discours politiques, institutionnels ou professionnels, qu'on est naturellement porté à s'interroger sur le ressort de son efficacité " ⁴.

Un autre visage de l'utilisateur : l'utilisateur-citoyen face à l'administration-prestataire de services. L'utilisateur devient partenaire, sujet de droit, capable de discuter avec l'administration, voire de se retourner contre elle si elle ne lui permet pas l'accès aux prestations auxquelles il peut prétendre : " tout droit est public, en ce sens qu'il est une fonction sociale et que tous les individus sont des fonctionnaires de la société " (Durkheim, 1892). De la puissance publique au service public, l'État devient gestionnaire d'une relation entre le politique et le social dans une égalité de traitement. Néanmoins, les relations entre agents prestataires et usagers ne sont pas sans tensions entre les intérêts particuliers, individualisés, et l'intérêt général ; ainsi qu'on l'a observé, le point central des comportements des usagers n'est pas tant la satisfaction d'intérêts particuliers que le souhait que des " règles de juste traitement " des intérêts particuliers soient observées⁵. En effet, les usagers demandent aux agents prestataires de normaliser leurs actes, c'est-à-dire de les justifier par des critères de justice. Ce qui renvoie, plus largement, d'une part à la notion de " citoyenneté de guichet ", laquelle s'appuie sur le fait que les usagers cherchent à faire valoir, face aux prestataires, une représentation des conditions normales de l'échange ; d'autre part, à la notion d'utilisateur-crédancier, laquelle procède du souci de concilier droit et management⁶.

1 KOUNOWSKI G., L'informatique et le système d'information des Allocations familiales, La branche Famille de la Sécurité sociale. Rétrospectives et prospectives, *Recherches et Prévisions*, juin/septembre 2002.

2 Les FSL relèvent de partenariats entre les CAF et les autres acteurs départementaux.

3 Commission pour les Simplifications administratives, instituée auprès du Premier ministre par décret du 2 décembre 1998.

4 CHAUVIERE M., Vers une sociologie des rapports sociaux d'usage, *Mire Info*, Mire, n° 26, pp. 38-39, 1992.

5 WARIN P., La citoyenneté de guichet, *Service public et lien social*, in DECRETON S. (Dir.), p. 98, 1999.

6 WARIN P., Les droits-crédances aux usagers : rhapsodie de la réforme administrative, *Droit et Société*, n°51-52, pp. 437-453, 2002.

§ 2. Le problème du non-usager et du non-recours

La question de l'accès aux droits renvoie logiquement à celle du non-recours ou, ce qui revient au même, à celle du non-usager ou du non-utilisateur.

En effet, les cas de personnes ne faisant pas valoir les droits auxquels elles peuvent prétendre sont loin d'être rares, qu'il s'agisse d'allocations familiales, de minima sociaux ou d'aides au logement. Les non-usagers ou les non-utilisateurs, sont des bénéficiaires potentiels des services et prestations fournies par les organismes gestionnaires dont la CNAF et les CAF. De là la nécessité, pour rendre effectifs les droits sociaux, de rechercher et de prospecter les allocataires potentiels des prestations sociales.

Sur cette question, la CNAF a été précurseur dans l'analyse et dans l'évaluation des non-recours au sein de la branche Famille de la Sécurité sociale. Elle a consacré à ce sujet, en 1996, un numéro spécial (numéro 43) de sa revue *Recherches et Prévisions*.

Dans le domaine de la protection sociale, le non-recours - concept importé du " *non-take-up* " anglais¹ - est évoqué dès lors qu'une personne ne perçoit pas tout ou partie d'une prestation à laquelle elle a droit². L'analyse du phénomène montre que la prise en compte du non-recours aux prestations sociales est récente dans les débats sur la politique sociale, que ce soit chez les décideurs politiques, les responsables administratifs ou les chercheurs. En effet, le mauvais usage des prestations est habituellement perçu sous l'angle du danger d'une sur-consommation ; or, il est clair que ce mauvais usage peut prendre aussi la forme d'une sous-consommation des droits sociaux. C'est dire que le non-recours peut être un problème grave de politique sociale et devenir un élément de la problématique de politique sociale et de lutte contre la pauvreté : " l'existence du non-recours est révélatrice des dysfonctionnements d'une politique, en ce sens qu'il indique que la mise en oeuvre d'un dispositif est inefficace. Il constitue une cause de pauvreté et de problèmes liés à la faiblesse des revenus " ³.

Le non-recours peut être partiel ou complet, temporaire ou permanent, volontaire ou involontaire. Devenue un objet de recherche et de débats, la question est donc d'importance car elle pose le problème de l'efficacité des dispositifs de la politique sociale.

Il est difficile de mesurer ce que l'on ne connaît pas ; néanmoins, la CNAF a mené ces dernières années de nombreuses études concernant notamment le non recours aux prestations familiales, ainsi qu'au RMI, aides au logement. Dans ces domaines, les aspects théoriques, analytiques et méthodologiques de la question sont maintenant cernés sans que pour autant celle-ci soit en pratique résolue. Comme le souligne Cédric Afsa⁴, même si les statistiques font défaut, même si les études sont parcellaires, elles suffisent dans un premier temps pour énumérer et commenter les causes du non-recours (problèmes d'information, coûts psychologiques, phénomènes de stigmatisation, interprétations multiples des règles d'attribution...) ⁵. Cet auteur note également que dans la mesure où ces travaux se centrent sur l'individu qui ne recourt pas à ses droits, sur son comportement et ses motivations, et laissent donc quelque peu de côté les décideurs politiques, la question du non-recours n'est pas encore devenue, en dépit des efforts des organismes, un véritable objet de débat public.

Un autre auteur, en l'occurrence Anne Reinstadler, élargit la problématique aux autres prestations qui ne sont pas sous conditions de ressources, comme l'allocation parentale d'éducation. Elle retrouve pour ainsi dire les mêmes analyses développées pour les prestations versées aux plus démunis, et introduit ainsi un concept supplémentaire, celui de quasi non-recours⁶.

Mais si la recherche de tous les droits potentiels des allocataires est conforme aux objectifs de lisibilité et d'amélioration de l'information, elle ne s'en heurte pas moins à la réalité du nombre. Ainsi, pour ne prendre que cet exemple, la prospection des bénéficiaires de l'allocation logement révèle 80.000 ouvertures potentielles de droits : ce nombre (et pour une seule prestation) n'est pas sans poser de difficultés à la fois financières et administratives.

1 MATH A., Le non-recours en France : un vrai problème, un intérêt limité, *Recherches et Prévisions*, pp. 23-32, 1996. Les organismes internationaux (OCDE) utilisent " taux de souscription ", " taux d'utilisation " ; " taux de distribution " ; ou encore " taux de consommation ", " taux de participation ", " taux de pénétration ", " proportion d'exclus ", " non effectivité " (Moffit, 1992) ; Agnès Pitrou a proposé " non utilisation ".

2 MATH A., VAN OORSCHO W., La question du non-recours aux prestations sociales, *Recherches et Prévisions*, pp. 5-22, 1996.

3 MATH A., VAN OORSCHO W., *La question du non-recours...* (op. cit.), p. 6.

4 AFSA C., Les prestations familiales, quelle complexité, *Recherches et Prévisions*, n° 43, 1996.

5. Pour certains auteurs, il faudrait également pointer le développement des partenariats dans la gestion des droits, développement qui rendrait de plus en plus difficile l'accès direct des bénéficiaires potentiels aux prestations et qui, au delà, compliquerait sensiblement l'action de l'agent : Ph. STECK cité KESTEMAN N., Santé et famille : l'accès aux droits, *Informations sociales*, n° 81, 2000, p. 89.

6 REINSTADLER A., Non-recours et quasi non-recours à des prestations sans condition de ressources, *Recherches et Prévisions*, pp. 59-68, 1996.

Section 3 : L'introduction de nouveaux instruments au service de l'insertion

Le développement de la contractualisation va concerner tout à la fois les relations liant les services et l'État, celles liant les services entre eux, et celles liant les services et les usagers. Cette orientation constitue une novation dans les rapports entre services publics sociaux et bénéficiaires.

§ 1. La contractualisation et le maintien des droits

Des dispositifs contractuels ont été mis en place dans l'action sociale. D'aucuns¹ se sont interrogés sur la concomitance entre le développement de la régulation contractuelle avec une certaine poussée du marché que l'on observe en matière de protection sociale : développement dont témoigne ici d'une part la mise en place de conventions d'objectifs et de gestion dans le domaine de l'assurance maladie ; d'autre part, dans le cadre des politiques d'insertion et d'indemnisation du chômage, l'instauration d'instruments contractuels tels que le contrat d'insertion (RMI) ou le plan d'accompagnement personnalisé instauré dans le sillage du PARE. Ainsi, Robert Lafore voit-il, dans cette évolution, une sorte d'aboutissement de la protection sociale qui devient capable, par ce moyen, de concilier l'universalité des droits et la singularité des situations individuelles. Lié à une prestation, le contrat permettrait en effet d'individualiser les conditions de jouissance ou d'exercice du droit : car il y a loin, selon lui, du modèle français d'insertion et des contraintes qu'il fait peser sur le bénéficiaire, au "workfare" anglo-saxon qui conditionne fortement la perception des prestations au comportement individuel du bénéficiaire. Pour cet auteur, la lecture transversale des multiples expériences d'introduction du contrat dans la construction juridique de la protection sociale ne manque pas d'apporter des enseignements : le contrat est à la fois un symptôme des désadaptations et dysfonctionnements de la protection sociale et une tentative pour y remédier. Ceci modifie sensiblement les rapports entre les services publics sociaux et les usagers ou bénéficiaires de leur action ou prestation, dont les relations juridiques étaient d'ordre d'essence unilatérale.

§ 2. La personnalisation de l'accompagnement

À titre illustratif, dans le domaine de l'accès à l'emploi, la réorganisation des dispositifs d'accompagnement de personnes en difficulté vise à améliorer leur insertion dans l'emploi, notamment le programme "nouveau départ" et le programme TRACE (trajet d'accès à l'emploi). Le premier s'inscrit dans le cadre des lignes directrices pour l'emploi, fixées en 1998 par le Conseil de l'Union européenne², et se propose de lutter contre le chômage de longue durée, en offrant aux chômeurs un diagnostic et un suivi individualisés et adaptés à chaque demandeur d'emploi. Le second a pour objet d'instaurer une démarche cohérente pour chaque personne prise en charge en articulant formation, stages, emplois divers pour aboutir à une stabilité professionnelle à terme. Ces deux dispositifs se rejoignent, en s'attachant à construire des parcours individualisés d'insertion vers l'emploi grâce à l'accompagnement des bénéficiaires et la mise en cohérence de l'ensemble des actions ; cette logique d'accompagnement global s'incarne dans un nouvel instrument, "l'appui social individualisé" (ASI), dont l'objectif est d'organiser un suivi individuel coordonné de l'insertion, tant sur son versant professionnel que sur son versant social.

De manière plus précise, on observera que le programme TRACE s'inscrit dans le principe d'individualisation des parcours. Il est destiné à accompagner vers l'emploi durable des jeunes en grande difficulté pour une durée pouvant aller jusqu'à 18 mois. Le jeune bénéficie d'un accompagnement renforcé et personnalisé et tous les dispositifs existants sont mis en oeuvre en matière de formation, d'insertion professionnelle, mais aussi de santé, d'accès au logement ou de sécurisation de ses ressources. Lors d'auditions préparatoires aux débats parlementaires relatifs à la loi de 1998 contre les exclusions, Geneviève de Gaulle-Anthonioz intervint le 18 mars 1998 à l'Assemblée nationale pour en recommander non seulement l'adoption mais encore l'extension aux adultes les plus éloignés de l'emploi³.

Sur un plan très concret et pour illustrer le lien existant entre les diverses formes de personnalisation de l'accompagnement et la question de l'accès aux droits, on citera, ici, l'action menée par l'association *Objectif Familles*⁴ localisée à Trappes, dans la région Île-de-France. Agissant dans le cadre du Programme départemental d'insertion mis en

1 LAFORE R., Le contrat dans la protection sociale, Un nouveau droit social ?, *Dr. soc.*, pp. 105-114, 2003.

2 Résolution du Conseil de l'Union européenne, 15 décembre 1998.

3 "TRACE, indiqua-t-elle, est une avancée importante et devrait être prolongé de 18 mois à 3 ans (...); il doit garantir des ressources régulières et suffisantes, mais nécessite une mobilisation des entreprises, une remise à niveau des connaissances de base pour les contrats de qualification pour les jeunes en difficulté". Le Sénat ira dans ce sens puisqu'il n'hésitera pas d'une part à prévoir, comme de nombreux députés l'avaient souhaité, la possibilité de prolonger exceptionnellement la durée de l'accompagnement personnalisé au-delà de dix-huit mois, et d'autre part, à assurer l'égalité d'accès des jeunes gens et des jeunes filles au programme et la mixité des emplois.

4 CHAUVIERE M. (Dir.), *Un exemple d'accompagnement social global de familles bénéficiaires du RMI*, Rapport d'évaluation de l'activité de l'association Objectif Familles, 1999.

place par le Conseil général des Yvelines et recevant, à ce titre, des financements pour la prise en charge de familles en grandes difficultés bénéficiaires du RMI, cette association dispense en effet une aide spécifique et originale : originalité qui résulte ici non pas seulement de ce que l'aide est individualisée et personnalisée mais aussi et surtout de ce qu'en visant tous les membres de la famille (à la fois le père et la mère, les enfants mineurs ou pas, voire également les autres personnes présentes au foyer comme les grands-parents ou beaux-parents), se trouve de la sorte mise en place, finalement, rien moins qu'une stratégie de type " guichet unique ".

Chapitre 3 : Nouveaux enjeux institutionnels

Dès lors que l'on reconnaît la nécessité d'une plus grande cohérence dans les politiques publiques par une globalisation des moyens et une plus grande individualisation des réponses, on prend le risque d'un alourdissement des procédures dû à la multiplication des acteurs (État, départements, communes, caisses de sécurité sociale, organismes de protection complémentaire...) et à la diversité des régimes juridiques applicables¹. D'où l'idée de constituer des partenariats afin d'obvier à ces éventuelles difficultés².

Section 1 : Les mécanismes de coopération et de coordination

Dans le domaine de l'insertion, les instruments de coopération et outils partenariaux se sont multipliés. On peut citer, par exemple, le Conseil départemental d'insertion³ ; instance de coopération interinstitutionnelle au niveau du département composée de divers représentants des services extérieurs de l'Etat, des collectivités locales, d'entreprises, d'organismes intervenant dans le domaine économique et social, ce Conseil, dont il revient au préfet et au président du conseil général d'en fixer la composition effective en fonction des singularités locales, a pour mission essentielle d'élaborer le document dans lequel s'exprime la politique d'insertion : le Programme départemental d'insertion (PDI). On peut citer, également, le comité départemental de coordination des politiques de prévention et de lutte contre les exclusions mis en place par la loi du 29 juillet 1998 ; ayant pour objectif de diagnostiquer les besoins et de formuler toute proposition en vue de renforcer la cohérence des différents programmes et schémas départementaux de lutte contre les exclusions, ce comité est présidé par le préfet et compte parmi ses membres les représentants de presque toutes les instances ayant vocation à intervenir en la matière⁴.

En matière de logement social, les instances se sont également fortement développées : comité du suivi du plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées ; instances locales déléguées d'évaluation des besoins des plans ; conférences intercommunales du logement...

De manière plus générale, il conviendra de souligner que l'article 156 de la loi de 1998 a prévu la mise en place de conventions locales de coordination des acteurs de la prévention et de la lutte contre les exclusions. Le décret d'application date du 31 décembre 1999. Quatre objectifs lui sont fixés : la recherche de cohérence de l'accompagnement personnalisé ; la mise en réseau des intervenants permettant une orientation de la personne vers l'organisme le plus à même de traiter la demande ; la complémentarité des modes d'intervention collective et des initiatives de développement social local, la simplification de l'accès aux services.

Mais encore faut-il, pour que la coopération réponde bien à l'objectif qui est ici le sien et, au-delà, demeure vraiment partenariale, qu'il soit conservé le principe d'une adhésion volontaire et qu'il existe, pour son déroulement, des zones suffisantes de négociation ; faute de quoi, " la démarche partenariale s'asphyxie dans la rigidité " ⁵ et risque de susciter doutes et critiques⁶. Ce constat conduit à souligner, dès lors, l'importance revêtue par les différences de niveaux entre collectivités,

1 DELEVOYE J.-P., Le citoyen est le premier de nos partenaires, *Informations sociales*, n°95, p. 20, 2001.

2 Les partenariats entre collectivités peuvent donner naissance à de nouveaux organismes de coopération dotés de la personnalité morale : sociétés d'économie mixte, groupements d'intérêt public, comités d'expansion, structures de coopération intercommunale : sur ce point, v. PONTIER J.-M., Coopération contractuelle et coopération institutionnelle, *Revue administrative*, 1994.

3 L. 1er décembre 1988, art. 35 ; CASF, art. L. 263-2 à L. 263-4 ; D. n° 89-40, 26 janvier 1989.

4 Sont ainsi représentés : les collectivités locales ; les administrations de l'État et des établissements publics ; le conseil départemental d'insertion créé par la loi du 1er décembre 1998 relative au RMI ; la commission de l'action sociale d'urgence créée par la loi de 1998 ; le conseil départemental de l'insertion par l'activité économique créé par cette même loi ; le comité départemental de la formation professionnelle, de la promotion sociale et de l'emploi créé par l'article L.910-1 du code du travail ; le comité responsable du plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées ; le conseil départemental de prévention de la délinquance ; le conseil départemental d'hygiène créé par l'article L.776 du code de la santé publique ; la commission de surendettement des particuliers, créée par l'article L.331-1 du code de la consommation.

5 LIGNEAU P., Existe-t-il un droit du partenariat ? Partenariat en théorie et en pratique, *Informations sociales*, n° 95, p. 12, 2001.

6 DAMON J., La dictature du partenariat, *Informations sociales*, n°95, p. 37, 2001 : " les appréciations sur le thème du partenariat (ou sur celui de la gouvernance) oscillent désormais entre la célébration et la condamnation. Comme c'est le cas pour la thématique de l'exclusion, les analyses critiques et dubitatives se développent ".

tant il est clair que, dans le type de coopération verticale, les partenariats se transforment en tutorat ou en dépendance financière si le poids de l'État est trop fort¹.

§ 1. Le regroupement de guichets

Le principe d'une gestion sociale des prestations est rendu d'autant plus complexe que celles-ci relèvent dans bien des cas d'organismes différents : CAF, organismes HLM, CCAS, hôpitaux, mais aussi services publics non sociaux (banques, EDF...). Une collaboration entre les services de l'action sociale et les services administratifs est souvent suggérée pour la détection des situations, l'orientation vers les services compétents, ainsi que la prise en charge par un seul interlocuteur.

La politique du guichet unique vise à regrouper en un même lieu géographique les antennes de plusieurs services publics et administrations, permettant une meilleure prise en charge des démarches des usagers. De la sorte, elle tend à renforcer la présence et l'efficacité du service rendu dans des zones économiquement et socialement défavorisées : en particulier, dans les zones rurales très isolées et les zones urbaines de banlieues, zones qui par ailleurs relèvent pour la première de la politique de l'aménagement du territoire, et pour la deuxième de la politique de la ville.

Les premières expériences apparaissent en 1992 avec la création de services publics de quartier suite à la circulaire conjointe du ministre de la Fonction publique, du ministre de la Ville et du ministre de l'Intérieur du 29 novembre 1991.

Les recommandations ministérielles de 1995 incitent à la mise en place de "guichets uniques" regroupant les administrations de l'État, les collectivités locales, les organismes gestionnaires de prestations, les services publics (CAF, Caisses primaires d'assurance maladie, Assedic, CCAS, ANPE, HLM, Poste...), mais elles ont été suivies de très peu d'effet.

Plus tard, on parlera de plates-formes de services publics dans le cadre du pacte de relance pour la ville². En milieu rural, la démarche vise à trouver une solution à la fermeture des services publics (principe de rentabilité). En 1994, le comité interministériel de développement et d'aménagement rural du 30 juin entérine les "points publics en milieu rural". Le comité interministériel pour la réforme de l'État crée le 29 mai 1996 les "maisons des services publics". Une circulaire du 1^{er} août 1996 du ministre de la Fonction publique, de la Réforme de l'État et de la Décentralisation en fixe les modalités ; l'appel national à projets de plates-formes de services publics est lancé.

C'est ainsi que, pour ne prendre que cet exemple, la communauté de communes de la Côte d'Albâtre a créé une première "maison des services publics" (MSP) en 1998 puis une deuxième en 2002 sur deux communes où sont fédérés trente et un partenaires publics, associatifs et privés³. Les agents de la MSP sont formés pour conseiller, orienter, aider les usagers. L'accent est mis sur l'emploi. Parfois, cependant, ces MSP sont nées à l'initiative d'associations, progressivement relayées par les municipalités : c'est le cas, notamment, de la Plate-forme de services publics de Pessac (Gironde), qui abrite aussi une Maison du Droit.

Mais d'autres types d'initiatives existent. C'est ainsi que certaines activités des caisses des Allocations familiales sont délocalisées au sein d'antennes, afin d'améliorer l'accès aux droits en tissant des liens plus personnalisés entre le technicien et l'allocataire ; ces antennes, dénommées par certains "mini-Caf", sont implantées sur des territoires géographiques déterminés en lien avec les dispositifs départementaux et/ou régionaux. Parfois, des permanences administratives contribuent à aider à la constitution des dossiers et facilitent la rencontre entre allocataires et travailleurs sociaux pour traiter de problèmes particuliers. La personnalisation du contact se développe également, nombre de caisses choisissent la gestion par portefeuilles individualisés. Le technicien a ainsi une connaissance plus globale du dossier des allocataires et devient son interlocuteur unique.

§ 2. La mise en place de conventions entre institutions sociales et médico-sociales

La logique de coordination se renforce avec les conventions entre institutions sociales et médico-sociales prévues par la loi du 2 janvier 2002 rénovant l'action sociale⁴. Ce texte prévoit en effet, en vue notamment de garantir la continuité de la

1 HEMERY V., Le partenariat, une notion juridique en formation ?, *Revue française de droit administratif*, 1998 ; POULET-GIBOT LECLERC N., La contractualisation des relations entre personnes publiques, *Revue française de droit administratif*, 1999 ; BALME R., FAURE A., MALIBEAU A., *Les nouvelles politiques locales. Dynamiques de l'action publique*, Presses de Sc. pol., 1999 ; DONZELOT J., ESTEBE P., *L'État animateur*, Éditions Esprit, 1994 ; DURAN P., THOENIG J.-C., L'État et la gestion publique territoriale, *Revue française de science politique*, vol. 46, n°4, 1996 ; LE GALES P., Régulation, gouvernance et territoire, in COMMAILLE J., JOBERT B. (Dir.), *Les métamorphoses de la régulation politique*, LGDJ, 1998 ; PALIER B., La référence au territoire dans les nouvelles politiques sociales, *Politiques et management Public*, vol. 16, n° 3, 1998.

2 Circulaire du ministre de l'Aménagement du territoire, de la Ville et de l'Intégration du 28 mars 1996

3 Les caisses d'allocations familiales et d'assurance maladie ; France Télécom ; EDF-GDF ; SNCF ; le service de l'emploi et de la formation ; l'ANPE ; le Greta ; l'Afpa ; certaines associations locales, la Direction régionale et départementale de la Jeunesse et des Sports, l'Armée de terre, le service juridique de la Chambre de commerce ; plusieurs sociétés d'intérim.

4 BORGETTO M., LAFORE R., *Droit de l'aide et de l'action sociales (op. cit.)*, p. 172-173.

prise en charge ou de l'accompagnement des personnes, la conclusion d'une convention pluriannuelle entre les autorités compétentes, État et département, mais aussi avec les centres communaux et inter-communaux d'action sociale gestionnaires d'établissements et de services. La loi énumère un ensemble d'instruments juridiques afin de favoriser la coordination et la complémentarité et de garantir la continuité entre les institutions de prise en charge des personnes.

Les CAF, par exemple, ont l'habitude de participer au service social départemental sur la base d'une convention entre chaque caisse et le département. La CNAF¹ propose ainsi un modèle de convention-type dans laquelle est aménagé un équilibre entre la participation aux missions réglementaires générales dudit service social d'un côté et la réalisation des missions propres aux CAF de l'autre (accès des familles aux droits et maintien dans ceux-ci, priorité dans le domaine de l'enfance, du logement...). Les CAF mettent en place un service social spécialisé ayant pour vocation de renforcer les services administratifs qui gèrent l'accès aux droits (repérage des problèmes dans l'accès aux droits, aide directe aux familles allocataires, relations entre allocataires et services administratifs, participation à la mise en oeuvre des aides financières, relais auprès des autres partenaires). Certains services associent les administrations de l'emploi, les associations caritatives ou les organismes de formation, les mutuelles et les services des caisses (action sanitaire et sociale, services médicaux des caisses...).

Depuis les ordonnances dites " Juppé " de 1996, un dispositif conventionnel lie, en matière d'action sociale, l'État et la CNAF d'une part, la CNAF et les CAF d'autre part. Une nouvelle " convention d'objectifs et de gestion " (COG) a été signée avec l'État pour la période 2001-2004, et se décline en diverses conventions d'objectifs et de gestion établies entre la caisse nationale et les caisses d'allocations familiales². Sous un objectif général " d'accompagnement des familles ", l'accent est mis pour la période concernée sur des aides permettant de soutenir la fonction parentale, sur l'appui financier en direction des familles fragilisées, ainsi que sur l'aide à des projets d'autonomie pour les jeunes adultes ; de même, l'amélioration du cadre de vie, au travers d'aides au logement ou de la participation au développement social local, est réaffirmée.

Les organismes de Sécurité sociale (CAF, MSA) comme les communes (CCAS) mettent à la disposition des familles des travailleurs sociaux, lesquels sont chargés alors de missions d'accueil et de conseil. De la sorte, ils renforcent les services administratifs qui gèrent l'accès aux droits, notamment en favorisent le repérage des problèmes qui entravent cet accès. Les CAF ont leurs propres travailleurs sociaux employés dans les équipements sociaux de proximité (centres sociaux, maisons de quartier), au sein desquels ils conduisent des actions diversifiées d'aide, de conseil, d'information, de développement de la vie sociale locale.

§ 3. La mise en place des Commissions d'Action Sociale d'Urgence (CASU)

La circulaire du 30 juillet 1998³ prévoit des Commissions d'Action Sociale d'Urgence⁴ (CASU) pour pérenniser les fonds d'urgence sociale⁵, créés à la suite du mouvement des chômeurs de l'hiver 1997-1998. Ces structures, qui visent à améliorer l'accès aux droits grâce à une mise en cohérence des diverses aides susceptibles d'être versées, ont été rapidement installées dans tous les départements, mais leur efficacité s'est révélée variable de l'un à l'autre (le manque de coordination inter-administrative renforçant parfois la complexité des dossiers et l'inégalité de traitement devant la loi).

Elles sont chargées de coordonner le versement des aides aux personnes en difficulté, sur le modèle du fonds social d'urgence ; de manière plus précise, elles ont mission d'assurer au niveau départemental la coordination des dispositifs destinés à verser les aides financières ou structurelles aux personnes en difficultés, qu'il s'agisse des CCAS, des commissions locales de l'insertion économique (CLIE), des Assedic, des CAF, du conseil général, des communes ou des services de l'État. Au final, leur mission est triple : d'abord, évaluer l'urgence de la situation ; ensuite, proposer une réponse immédiate et organiser sans délai une mise en oeuvre effective de cette réponse ; enfin, tenir à jour l'état des différentes disponibilités d'accueil dans le département.

L'instance CASU fait référence aux notions " d'action sociale " et " d'urgence ". Pour l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale⁶, leur usage simultané ne va pas de soi, car chacune renvoie à une approche différente. La mission d'évaluation des CASU est confiée à l'IGAS et à l'inspection de l'administration.

La gestion de l'urgence des CAF prévoit à côté des dispositifs d'acompte, des dispositifs d'avances sur droits supposés qui peuvent s'effectuer au titre des prestations familiales ou aussi bien à celui du RMI ; dans ce dernier cas, la caisse agit par délégation du Préfet. Des structures d'accueil communes sont utilisées avec des techniciens conseil prestations familiales et des techniciens d'action sociale pour l'accueil des publics en difficulté. Certaines caisses ont recruté des emplois jeunes

1 Lettre CNAF n° 1628 du 26 mars 1985.

2 Circulaire CNAF, n° C-2001-038 du 28 septembre 2001.

3 Dans le cadre de leur étude sur les CASU, les inspections générales (IGAS et IGA) ont montré qu'au niveau départemental des simplifications étaient possibles.

4 Elles ont été adoptées à la suite d'un amendement, devenu l'article 80 bis.

5 BOUGET D., *Mieux connaître les publics, les problèmes et les pratiques révélés par la mise en place des Fonds d'Urgence Sociale en France*, Rapport de synthèse, DRESS MiRe, 1999. Les études relatives au fonctionnement des CASU ont donné lieu à une publication dans la *Revue française des affaires sociales* en mars 2001.

6 Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale, *Rapport 2000*, p. 97.

pour assumer des missions centrées sur l'accès aux droits.

Dans certains départements, les associations participent à la conception du système et proposent des solutions d'amélioration des pratiques. Elles interviennent dans l'analyse des situations, la réflexion, les préconisations, pour modifier des usages et habitudes. Parfois, il est demandé aux associations d'intervenir dans l'examen des dossiers individuels et les associations s'interrogent alors sur les risques d'instrumentalisation de leur action, qui peuvent découler d'un tel mode de fonctionnement¹.

Pour les associations, l'action d'urgence est due à plusieurs facteurs ; si elle s'explique certes par des facteurs classiques tels que l'insécurité des budgets des travailleurs précaires, le faible niveau des minima sociaux, ou encore l'absence de droits pour les jeunes dans des emplois très précaires qui n'ont ni ASSEDIC, ni RMI, elle s'explique aussi par d'autres éléments négatifs auxquels il serait relativement facile de remédier : ruptures de droit, complexité des règles, application du droit insatisfaisante. Autant d'éléments qui renvoient directement, ici, à la question de l'accès aux droits.

Section 2 : L'Observation en débat

Instruments d'une connaissance spécialisée, continue et partagée des faits sociaux, mais aussi symboles d'une société qui prendrait au sérieux les problèmes de pauvreté et d'accès aux droits des plus défavorisés, les observatoires ont connu un fort développement ces deux dernières décennies. Leur création est une revendication du mouvement social et les expertises qu'ils fournissent nourrissent le débat démocratique. Du moins, est-ce le schéma idéal des observatoires.

§ 1. Les missions des observatoires

L'origine de la multiplication des tentatives de mise en place d'observatoires sociaux, ainsi que les obstacles auxquels se heurtent ces initiatives ont fait l'objet de plusieurs analyses². Cette multiplication s'observe tout d'abord à tous les niveaux de responsabilité et de conduite des politiques publiques, qu'il s'agisse du niveau local et national ou qu'il s'agisse du niveau de la Commission européenne.

Certains de ces organismes se limitent à l'observation statistique, tandis que d'autres se fixent des objectifs plus stratégiques. Les champs concernés de l'action sociale et de la lutte contre l'exclusion sont plus ou moins larges, ou plus ou moins ciblés ou catégoriels. D. Debordeaux³ montre que la typologie des observatoires, au niveau local, développée par M. Legros (1993), peut s'étendre à l'ensemble des observateurs. Se trouvent ainsi distinguées quatre grandes catégories : Le modèle du forum ou du séminaire dont l'activité essentielle consiste à organiser des rencontres, à créer des espaces de discussion, à publier des livres et brochures ; l'instance de pilotage d'études ou de recherche ; le modèle "épidémiologique" qui rassemble des informations de sources diverses et dans lequel entrerait la production de statistiques ; le modèle "polyvalent" qui emprunte aux trois modèles précédents et développe des activités dans trois directions : la collecte d'informations, la réalisation d'études à la demande et l'organisation de colloques et séminaires pour assurer la diffusion des résultats. À ces modèles, D. Debordeaux en ajoute un cinquième : l'observatoire alibi, qui revient à observer pour faire croire qu'on agit.

Parmi les principaux observatoires mis en place au cours des dernières années, il en est deux qui méritent de retenir plus particulièrement l'attention : l'Observatoire national de lutte contre les exclusions et le Conseil national de lutte contre la pauvreté et l'exclusion (CNLE).

C'est l'impact de l'intervention de Geneviève de Gaulle-Anthonioz, le 18 mars 1998, à l'Assemblée nationale qui contribua à la création du premier. Lors de son audition, elle fit en effet valoir que les associations n'étaient pas assez représentées au Conseil économique et social. Elle soutint que pour garantir l'engagement définitif du pays vers l'éradication de la pauvreté et de l'exclusion sociale, devaient être créées des instances remplissant quatre grandes fonctions. Une fonction d'observation : à cet égard, elle suggère que tant l'Observatoire national que les observatoires locaux qui lui sont attachés prennent en compte au travers d'enquêtes le point de vue des personnes en situation d'exclusion. Une fonction de conseil : selon elle, il est indispensable que soit fourni aux responsables l'avis d'instances rassemblant les différents acteurs des politiques concourant à la lutte contre l'exclusion et des représentants des personnes en situation d'exclusion. La composition de l'Observatoire devrait être élargie, des conseils départementaux mis en place. La consultation de l'Observatoire devrait être obligatoire sur les projets de loi, décrets, circulaires concernant la vie des plus démunis. Une fonction de pilotage : ce pilotage doit être global et mettre en cohérence le niveau national et local, avec la mise en place d'un comité interministériel, ainsi qu'un secrétariat général de la lutte contre l'exclusion. Une fonction d'évaluation : cette

1 Alerte (2000), Premier bilan associatif de la loi d'orientation relatif à la lutte contre les exclusions, p. 8.

2 DEBORDEAUX D., L'observation sociale au service de l'action, *Recherches et Prévisions*, n° 46, 1996, pp. 73-84 ; v. également LEGROS M., Les observatoires "tout terrain", *Informations sociales*, n°27, 1993 ; ANDREANI E., Planification sociale et indicateurs sociaux. Les leçons de l'expérience française, *Vie sociale*, n° 2, 1979 ; SAUVAGE P., De l'observation à l'évaluation, *Informations sociales*, n° 27, 1993.

3 DEBORDEAUX D., *L'observation...* (op. cit.), p. 73.

fonction, qui pourrait être confiée à l'Observatoire, permettrait d'aller à la rencontre des personnes démunies et de leur offrir un suivi et une solution durable¹.

Autre lieu d'échange : le Conseil national de lutte contre la pauvreté et l'exclusion (CNLE). Le CNLE a été créé par la loi du 1^{er} décembre 1988 (modifiée en 1992), relative au RMI. Ses missions et sa composition ont été revues par la loi relative de lutte contre les exclusions et la pauvreté ; composé de 38 membres représentatifs², le CNLE est placé auprès du Premier ministre et donne des avis au gouvernement sur les questions relatives à la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Il assure une concertation entre pouvoirs publics, associations, organisations et personnalités qualifiées. Des réunions en comité restreint sont organisées régulièrement, tous les deux mois environ, pour faciliter les échanges entre les acteurs.

§ 2. Faut-il d'autres observatoires ?

Récemment, un observatoire départemental du non-recours aux services publics (ODENORE) a été créé par Philippe Warin en mars 2003. Il a pour objectif de mettre en place un outil de suivi/évaluation sur les ruptures dans les rapports entre l'administration et les usagers. Installé à la Maison des Sciences de l'Homme Alpes du CNRS, l'Observatoire est à l'interface de la recherche et des acteurs institutionnels, dont certains en sont les financeurs comme la CNAF et les Caisses de l'Isère, le Conseil général, la ville de Grenoble, la Préfecture et des services déconcentrés de l'État (DDE, DDTE, DDASS), la Délégation Interministérielle à la Réforme de l'État.

Un autre type d'initiative, l'Observatoire du droit des usagers, regroupe différentes associations, notamment AC!, Act-up Paris, ASUD, Connexion, Droit devant, GISTI, Education et Société (mouvement professionnel et citoyen), SAUTS, Turbulences Marne-La-Vallée etc. Cet Observatoire vise à faire le point sur l'application de la loi du 12 avril 2000, relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec l'administration. Une charte en précise l'inscription dans le mouvement social, la lutte pour la défense des personnes exclues de droits fondamentaux (sans papiers, sans logis, chômeurs, précaires, etc.), mais aussi pour l'accès à de nouveaux droits.

De manière plus générale, on relèvera que le nombre de commissions consultatives est aujourd'hui déjà fortement élevé au niveau régional ou départemental. De plus, une série d'organismes sociaux de niveau national (placés sous l'autorité ou la tutelle des ministères en charge de l'action sociale) se sont vu confier également des compétences consultatives³.

Le Conseil supérieur de l'aide sociale : il est chargé de l'étude et de l'examen de toutes les questions qui lui sont soumises par le ministre et qui concernent l'organisation et le fonctionnement de l'aide sociale.

Le Conseil supérieur du travail social : cet organe est consultable par le ministre sur tous problèmes touchant à la formation en vue des professions sociales et à l'emploi dans le travail social. Composé de représentants des pouvoirs publics, de représentants des organisations syndicales du secteur social, de représentants des organismes de formation et de personnalités compétentes, le Conseil supérieur de travail social se veut un instrument de réflexion large sur l'évolution de l'action sociale et des professions qui la mettent en œuvre.

Le Conseil national consultatif des personnes handicapées, prévu à l'article 1^{er} de la loi du 30 juin 1975 ; il assure la participation des personnes handicapées à l'élaboration et à l'application de la politique la concernant. Il réalise chaque année un rapport sur l'application de cette politique ; la loi dite de modernisation sociale du 17 janvier 2002 a introduit les dispositions relatives à cette instance au Code de l'action sociale et des familles, en y ajoutant des précisions relatives au Conseil départemental consultatif des personnes handicapées.

Enfin, on soulignera la présence de Missions régionales d'Information sur la pauvreté ; parmi les Missions existantes, citons notamment la mission régionale d'information sur l'exclusion Rhône-Alpes (MRIE). Elle a publié en 2002 une brochure s'intitulant " Accès aux droits : quelles améliorations ? ". Les propositions et les préconisations présentées sont issues de la confrontation, soit lors d'un séminaire regroupant plus de cent participants, membres de collectifs d'usagers et cadres d'institutions sociales, soit d'un groupe de travail associant les professionnels encadrant des équipes de terrain et des responsables d'associations engagées dans l'accompagnement des personnes confrontées aux risques d'exclusion, soit de groupes constitués d'usagers en difficulté dans leur accès aux droits.

La Mission d'Information sur la Pauvreté et l'Exclusion Sociale en Île-de-France (MIPES) est également très active et parmi ses activités, l'organisation de rencontre " Etudes et Recherches ", dont les thèmes abordés en 2003 concernent la question de l'accès aux droits : L'insertion en question (le 24 janvier 2003), Regards sur la CMU (le 14 mars 2003), Les jeunes et la santé (le 4 avril 2003), Les personnes sans-domicile (le 16 mai 2003), Le non-recours (le 20 juin 2003).

1 L'article 80 de la loi de 1998 a institué l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale. L'objet de celui-ci est d'organiser la synthèse de données réalisées par des acteurs multiples, qui travaillent dans un secteur spécifique et avec une problématique qui leur est propre (renvoi à la problématique de la mesure). Son champ de compétence est large : la culture, l'éducation, la formation, l'accès à la justice ou le logement... DEBORDEAUX D., *L'observation...* (op. cit.), p. 73.

2 Le CNLE regroupe des élus nationaux et locaux, des représentants des associations intervenant en matière d'exclusion, des personnalités qualifiées, des représentants des administrations, des représentants des autres organismes consultatifs ayant compétence en matière d'exclusion.

3 V. BORGETTO M., LAFORE R., *Droit de l'aide...* (op. cit.), pp. 103-104, 2002.

Conclusion

Au cours de la décennie quatre-vingt-dix, la question de l'effectivité de l'accès aux droits sociaux émerge peu à peu sur la scène politico-juridique avant de devenir l'un des enjeux essentiels des politiques publiques.

Un contexte de croissance économique et de création d'emplois ne suffit plus à générer des emplois pour tous. À la fin de cette décennie, il existe en France encore plus de deux millions de chômeurs et plus de cinq millions de personnes vivant sous le seuil de pauvreté, ainsi qu'un nombre très significatif de personnes sans domicile fixe (entre 80.000 à 200.000) ; 10 % des ménages disposent de revenus inférieurs au seuil de pauvreté ; deux millions de personnes ne vivent que grâce au revenu minimum d'insertion (RMI), et six millions dépendent des minima sociaux. Pour ces personnes, la précarité du revenu professionnel, du logement, de la santé les conduit à un processus d'exclusion sociale qui peut prendre des formes plus ou moins complexes et définitives.

Les dispositifs en vigueur protègent mal les populations victimes de cette précarité : le système de protection sociale fondé sur le principe que le salarié était embauché à temps plein et en contrat à durée indéterminée, ne parvient plus à intégrer les individus en rupture de situations.

Ce débordement du social ne transparaît pas seulement de manière abstraite et distanciée, au travers des grandes enquêtes statistiques ; il transparaît aussi du spectacle même de la rue (les personnes sans-domicile) et des cris d'alarme poussés par les associations (relayées par les médias), qui deviennent ainsi une sorte d'interface pour les pouvoirs publics.

La notion d'exclusion, sans être nouvelle, s'impose et tend à fournir une clef universelle de lecture de ces nouvelles situations sociales et de définition des politiques publiques. Le phénomène d'exclusion - terme passé dans le langage courant et dont la mesure et la définition font encore débat - est devenu une préoccupation majeure pour les pouvoirs publics, les juristes du droit social, les organismes en charge de la protection sociale. La question était restée périphérique pendant la période de généralisation des dispositifs d'assurance sociale, jusqu'à la fin de la décennie soixante-dix, l'accent étant mis alors sur l'extension de la protection aux catégories socio-professionnelles qui n'en bénéficiaient pas au même titre que les salariés. À la fin des années quatre-vingt, de nouveaux dispositifs mettent au premier plan l'accès aux droits et l'insertion sociale, via notamment la création du RMI à la fin de l'année 1988, puis l'adoption, dix ans plus tard, de la loi contre les exclusions du 29 juillet 1998 et de la loi portant création de la CMU du 27 juillet 1999 qui succède à l'aide médicale départementale déjà prévue pour les bénéficiaires du RMI.

La législation instituant le RMI amorce, de manière originale et largement inédite, l'unification du traitement de situations catégorielles. Par extension, elle ouvre la voie à une nouvelle génération de droits : droit à un minimum de ressources ("reste à vivre"), droit au logement, droit aux soins, droit aux transports, etc. Dénonçant la recrudescence de la grande pauvreté, les associations humanitaires (ATD-Quart-monde, Médecins du monde, Médecins sans frontières...) se mobilisent et se regroupent sous le label de "grande cause" dans le collectif Alerte. Elles participent à la production de la loi du 29 juillet 1998 et des programmes nationaux d'action qui lui sont rattachés, eux-mêmes liés aux programmes européens.

La thématique de l'exclusion, réponse d'inspiration française à une homogénéisation tendancielle des politiques sociales, s'est finalement répandue jusqu'à faire également partie aujourd'hui de l'outillage des institutions européennes. Ces processus d'importation sont repérables aux difficultés de traduction qu'ils provoquent ; l'expression "access to social rigottes" fait ainsi aujourd'hui partie intégrante du vocabulaire du Conseil de l'Europe, alors qu'on parle plutôt en anglais dans ce contexte, plus concrètement, "d'entitlements" ou de "benefits" que de "rigottes". La notion "d'exclusion" (Ausschliessung) a par exemple été utilisée en Allemagne, au cours de la décennie quatre-vingt, dans le champ de la criminologie, avant de l'être plus tardivement, mais indépendamment et sous couvert d'un autre équivalent (Ausgrenzung), dans le domaine des politiques sociales. Au Royaume-Uni, le Premier ministre a envisagé pendant quelques mois de mettre sur pied, après les élections générales de 2001, un ministère de l'Inclusion sociale, projet finalement abandonné.

La loi française de 1998 relative à la lutte contre les exclusions, consacre dans son article premier le principe de l'obligation de l'effectivité des droits et de l'amélioration de leur accès. Elle concerne tous les secteurs : l'emploi, le logement, les soins, la prévention des exclusions, la saisie immobilière et l'interdiction bancaire, le maintien dans le logement, les moyens d'existence, l'égalité des chances par l'éducation et la culture, les institutions sociales. Même si certains lui ont reproché d'être une d'être un texte "fourre-tout", cette loi n'en a pas moins fortement contribué à la structuration du champ de l'accès aux droits sociaux, du point de vue tant juridique qu'administratif.

L'effectivité des droits devient une notion juridique, ce qu'elle n'était pas auparavant. Les organismes gestionnaires de l'aide et de l'action sociales se trouvent de ce fait directement concernés : leurs missions et leurs obligations s'élargissent puisqu'elles intègrent désormais celle consistant à améliorer l'accès aux droits sociaux. Nouvelle mission qui va entrer en convergence avec un autre processus : celui de la modernisation de l'État, avec son cortège de grandes réformes administratives, elles-mêmes impulsées par la construction européenne.

Différentes thématiques vont se rejoindre, bien qu'appartenant à des mouvements et évolutions dont l'émergence est disjointe. Premier point qu'il convient de souligner : le fait que tous les acteurs (et observateurs) concernés par l'amélioration de l'accès aux droits s'accordent pour dénoncer la complexité des dispositifs, renforcée par la superposition de règles de gestion et de droit rigides à des situations de plus en plus instables, fluctuantes et précaires ; à leurs yeux, le système français

est constitué d'un ensemble de dispositifs plus ou moins encastrés les uns dans les autres, ce qui les rend souvent incompréhensibles et inaccessibles. Par suite, tous réclament avec insistance la simplification des procédures, une plus grande efficacité dans la coordination des services et des dispositifs, un meilleur suivi personnalisé, afin d'éviter les risques de ruptures de droits et donc de basculement dans l'exclusion sociale.

Second point : les réformes relatives aux droits des citoyens dans leurs relations avec l'administration (loi du 12 avril 2000 par exemple) incitent à la simplification des procédures administratives et à un renforcement de l'information ; y est évoquée la relation de guichet, y est encouragé l'essor du métier d'agent d'accueil, etc.

Troisième point : la réforme de l'Etat et, en particulier, la réforme de la décentralisation favorisent l'essor de nouveaux concepts tels que ceux de territorialité, de gouvernance, de partenariat ; les termes de responsabilisation, de contractualisation, de mesure de la satisfaction de l'usager s'insèrent dans le vocabulaire aussi bien de l'administration en général que des organismes gestionnaires de l'aide et de l'action sociales en particulier. On assiste alors à un double mouvement au terme duquel l'approche libérale du management des entreprises du secteur privé va se voir appliquée au management public et ce management public va se trouver importé dans la gestion du social.

Peu à peu, le discours sur l'effectivité et l'amélioration des droits sociaux devient opératoire, en constituant un système mobilisateur pour l'action. Les efforts tendant à communiquer, à informer, à simplifier les procédures sont incontestables. De nombreuses initiatives voient le jour. Toutes les questions posées à la gestion des droits sociaux sont-elles pour autant résolues ? La réponse est négative : la mise en place de nouvelles procédures aboutit parfois davantage à déplacer les problèmes qu'à les résoudre. L'exemple de l'association Objectifs famille, qui prend en charge l'ensemble des membres d'une famille, se révèle à cet égard tout à fait significatif ; outre qu'en court-circuitant en quelque sorte les filières existantes habituelles, celles-ci risquent le cas échéant de réagir négativement, il est clair que ce suivi individualisé a un coût : une seule personne se consacre à un nombre limité de personnes, alors qu'existent déjà, une assistante sociale, des éducateurs etc. qui traitent individuellement plus de dossiers¹.

Ces dernières remarques doivent se lire, au demeurant, dans une perspective plus large : celle du retournement néo-libéral des politiques sociales au sein des pays de l'Union européenne et des controverses sur la domination du marché. Certes, l'Union européenne s'est saisie du thème de l'exclusion dans le cadre de la politique de l'emploi et de celle de l'égalité des chances. Mais outre que jusqu'à présent, c'est le Conseil de l'Europe qui a été le plus directement interpellé par la question de l'accès aux droits, il reste que les débats français en matière de service public et de modernisation de l'administration se trouvent aujourd'hui de plus en plus structurés par des enjeux européens... au sein desquels les questions de politique sociale occupent un rang modeste².

Mais il n'y a pas forcément incompatibilité. La thématique de l'accès aux droits sociaux renoue avec les deux principes fondamentaux de la construction démocratique : l'égalité en droit et l'égalité des chances³. L'égalité en droit, centrée essentiellement sur le terrain des droits civiques (insertion et participation à la communauté politique) et des droits civils (droits personnels et droits réels), se joue aujourd'hui sur le terrain des droits économiques et sociaux. Quant à l'égalité des chances, elle se joue sur le terrain de l'égalité d'accès individuel aux droits sociaux, que les grandes institutions et notamment les services publics doivent réaliser en modifiant des pratiques essentiellement ordonnées jusque-là à des logiques impersonnelles et réifiées.

L'amélioration de l'accès aux droits sociaux renouvelle l'enjeu de solidarité nationale et de la redistribution territoriale. La mise en œuvre effective des droits, reconnue comme juridiquement obligatoire, devient un élément relevant de la citoyenneté. La demande de droits recouvre l'ensemble des domaines de la vie quotidienne pour tous, au risque que le droit des uns soit contradictoire avec celui des autres (droit au logement et droit de propriété, etc.).

L'accès aux droits sociaux constitue aujourd'hui une nouvelle matrice conceptuelle utile à l'action. Elle permet d'énoncer un nouveau projet collectif et d'organiser le débat public. Les nouveaux enjeux ne seront-ils pas issus des tensions entre les efforts d'amélioration des dispositifs et une demande sans cesse renouvelée ? Entre le traitement de masse et le traitement du cas singulier ? Entre la volonté de simplification des procédures et des dispositifs et l'augmentation de la complexité des situations des personnes en difficulté, voire en totale exclusion ? Entre la catégorisation des publics ciblés (comme en marketing) et la rigidité des seuils de ressources imposés, les conditions d'éligibilité et la stigmatisation (Rmistes, Cmuistes...) résultant des dispositifs ?

Autant de questions qui, quelles que soient les réponses qui leur seront en définitive apportées, confirment amplement ce dont on se doutait : à savoir que la problématique de l'accès effectif aux droits sociaux a encore, selon toute vraisemblance, de beaux jours devant elle...

1 De même, il est clair que si les CAF recherchaient par exemple tous ses allocataires potentiels, une telle entreprise aurait également pour conséquence directe une surcharge de dépenses pour le budget de la protection sociale.

2 Rappelons au passage que les services publics français ou un organisme comme la CNAF (qui gère à la fois un socle famille avec une prestation universelle, les allocations familiales et un socle assistance avec les prestations sous conditions de ressources) sont une particularité à l'échelle de l'Union européenne.

3 BORGETTO M., LAFORE R., *La République sociale. Contribution à l'étude de la question démocratique en France*, PUF, 2000 ; LAFORE R., *Le droit aux droits*, *Informations sociales*, n° 81, 2000, p. 80.

Bibliographie

Compte tenu de l'importance des références bibliographiques concernant le sujet, nous avons fait le choix d'une sélection à forte dominante juridique.

GENERALITES

Droit et politiques d'aide sociale, d'action sociale et de sécurité sociale

Ouvrages

- ALFANDARI E., *Action et aide sociales*, 4^e éd., 1989, Dalloz
BELORGEY J.M., *La politique sociale : en finir avec les mythes*, 2^e éd., 1979, Seghers
BICHOT J., *Les politiques sociales en France au 20^e siècle*, 1997, A. Colin
BONNICI B., *Politiques et protection sociales*, " Que sais-je ? ", 1997, PUF
BONO R., *Sécurité sociale : l'enjeu*, 1983, Syros
BORGETTO M., LAFORE R., *Droit de l'aide et de l'action sociales*, Domat droit public, Montchrestien, 4^e édition, 2002
CECCALDI D., *Les institutions sanitaires et sociales*, 12^e éd., 1997, Foucher
CENDRON J.P., *Le monde de la protection sociale*, 1996, Nathan
CHARPENTIER F. (Dir.), *Encyclopédie Protection sociale. Quelle refondation ?*, Ed. Liaisons/Economica, 2000
CHATAGNER F., *La protection sociale*, 1993, Le Monde Editions, Marabout
CHAUCHARD J.P. *Droit de la sécurité sociale*, 3^e éd., 2001, LGDJ
CLAIR P.M., *La protection sociale*, 1984, Masson
DECHAMPS I., VAN RUMBEKE M., *L'aide sociale dans la dynamique du droit*, 1995, De Boeck, Bruxelles
DORION G., GUIONNET A., *La Sécurité sociale*, " Que sais-je ? ", 6^e éd., 1997, PUF
DUMONT J.P., *La sécurité sociale toujours en chantier*, 1981, Ed. ouvrières
EPITER J.P., LETEURTRE H., *La protection sociale et son financement*, 1995, Vuibert
GREFFE X., *La politique sociale*, 1976, PUF
HIRSCH M., *Les enjeux de la protection sociale*, 2^e éd., 1994, Coll. Clefs, Montchrestien
HUTEAU G., *Sécurité sociale et politiques sociales*, 3^e éd., 2001, A. Colin
J. BICHOT, *Economie de la protection sociale*, 1992, A. Colin
JOIN-LAMBERT M.T. et alii, *Politiques sociales*, 2^e éd., 1997, Presses FNSP et Dalloz
KESSLER F., *Droit de la protection sociale*, 2000, Dalloz
LAMIOT D., LANCRY P.J., *La protection sociale. Les enjeux de la solidarité*, 1989, Nathan
LAROQUE M., *Guide de la protection sociale*, 2001, Dunod
LAROQUE M., *Politiques sociales dans la France contemporaine : le social face à l'avenir*, 2^e éd., 1991, Ed. STH
LAROQUE P. (Dir.), *Les institutions sociales de la France*, 1980, La Doc. française
LORY B., *La politique d'action sociale*, 1975, Privat
MADEC A., MURARD N., *Citoyenneté et politiques sociales*, 1995, Flammarion
MAINONI D'INTIGNANO B., *La protection sociale*, 2^e éd., 1997, Le livre de poche
MEUNIER-BOFFA M., *Droit social et politiques sociales*, 1995, Litec
MILLS (C.), *Economie de la protection sociale*, 1994, Sirey
MILLS C., CENDRON J., *Protection sociale. Economie et politique. Débats actuels et réformes*, Montchrestien, coll. " AES ", 2001
MONDOLFO P., *Repenser l'action sociale*, 1997, Dunod
MONTALEMBERT M. DE (Dir.), *La protection sociale en France*, 2^e éd., 1997, La Doc. française
MURARD (N.), *La protection sociale*, 2^e éd., 1996, La Découverte
PRETOT X., *Les grands arrêts du droit de la Sécurité sociale*, 2^e éd., 1998, Dalloz
RAY J.C., DUPUIS J.M., GAZIER B., *Analyse économique des politiques sociales*, 1988, PUF
SAINT-JOURS Y., *Traité de la sécurité sociale*, 2^e éd., 1984, Tome 1, LGDJ
THEVENET A., *L'aide sociale aujourd'hui après la décentralisation*, 13^e éd., 1999, Ed. ESF
THEVENET A., *L'aide sociale en France*, 7^e éd., 1998, " Que sais-je ? ", PUF
THEVENET A., *Les institutions sanitaires et sociales de la France*, 4^e éd., 1995, " Que sais-je ? ", PUF

Fondements et évolution des politiques sociales et du système global de protection

Ouvrages

- AFFICHARD J., DE FOUCAULD J. B. (Dir.), *Justice sociale et inégalités*, Ed. Esprit, 1994
AUVERGNON P., MARTIN P. et *alii* (Dir.), *L'Etat à l'épreuve du social*, 1998, Ed. Syllepse
BEC C., *L'assistance en démocratie*, 1998, Belin
BORGETTO M., *La notion de fraternité en droit public français. Le passé, le présent et l'avenir de la solidarité*, LGDJ, 1993
BORGETTO M., LAFORE R., *La République sociale*, 2000, PUF
BOURDIEU P., *La misère du monde*, Ed. du Seuil, 1993
CASTEL R., *La gestion des risques*, 1981, Ed. de Minuit
CASTEL R., *Les métamorphoses de la question sociale. Une chronique du salariat*, Fayard, 1995
COMMAILLE J., *Les nouveaux enjeux de la question sociale*, Hachette, 1997
CURAPP, *La solidarité : un sentiment républicain ?*, 1992, PUF
DAVID M., *La solidarité comme contrat et comme éthique*, 1982, Berger-Levrault
DAVID M., *Les fondements du social (De la 3^e République à l'heure actuelle)*, 1994, Anthropos
DIVERS, *Etat-Providence. Arguments pour une réforme*, Le Débat-Folio, 1996, Gallimard
DIVERS, *La solidarité : un sentiment républicain ?*, PUF, 1992
EWALD F., *L'Etat-Providence*, Grasset, 1986
KOUBI G., GUGLIELMI G. J. (Dir.), *L'égalité des chances. Analyses, évolutions, perspectives*, La Découverte, 2000
KOUCHNER B. (Dir.), *Les nouvelles solidarités*, 1989, PUF
LAMBERT T. et *alii*, *Egalité et Equité. Antagonisme ou complémentarité ?*, 1999, Economica
MONNIER J. M. (Dir.), *Dynamiques économiques de l'équité*, 1999, Economica
ROSANVALLON P., *La crise de l'Etat-Providence*, Seuil, 1981
ROSANVALLON P., *La nouvelle question sociale*, Seuil, 1995
THERET B. (Dir.), *L'Etat, la finance, le social*, La Découverte, 1995

Revue, articles

- ALFANDARI E., L'aide sociale et l'exclusion, paradoxes et espérances, *Dr. soc.*, 1974, p. 90
ALFANDARI E., Les nouveaux développements de l'aide sociale. Le concept d'aide sociale demeure, son image change, *Administration*, 1990, p. 12
ALFANDARI E., Réflexions sur le droit dit social, *RDSS*, 1967, p. 101
ASSIER-ANDRIEU L., Réflexions sur le droit du " social ", *Revue Cités*, n° 1, 2000, p. 9
BEC C., Les politiques d'assistance : de l'intégration à la relégation, *Revue de l'IREs*, n° 30, 1999, p. 71
BORGETTO M., Ce risque que la sécurité sociale n'avait pas prévu, *Sociétal*, n° 39, p. 75, 2003
BORGETTO M., Egalité, solidarité... équité ?, p. 239, in *Le Préambule de la constitution de 1946. Antinomies juridiques et contradictions politiques* (CURAPP), 1996, PUF
BORGETTO M., Equité, égalité des chances et politique de lutte contre les exclusions, *Dr. soc.*, 1999, p. 221
BORGETTO M., L'irrésistible ascension des droits à..., *Inform. soc.*, n° 81, 2000, p. 4
BORGETTO M., La réforme de la sécurité sociale : continuité ou déclin du modèle républicain ?, *Dr. soc.*, 1997, p. 877
BORGETTO M., La solidarité : le maître mot de la protection sociale ?, *Inform. soc.*, n° 96, 2001, p. 124
BORGETTO M., LAFORE R., La protection sociale à la croisée des chemins ?, *L'économie politique*, n° 13, 2002, p. 71
BORGETTO M., Prévenir et protéger : les limites, *Crises*, n° 1, 1994, p. 67
BORGETTO M., Sécurité sociale et Démocratie sociale : état des lieux, *RFFP*, n° 64, 1998, p. 7
BURGI-GOLUB N., Egalité, Equité, *Politix*, n° 34, 1996, p. 47
CHASTAND A., L'insertion des groupes vulnérables : le ciblage des familles bénéficiaires du RMI : retour sur une erreur de mesure, *Revue de l'économie sociale*, n° 22, 1990, p. 49-62
CHAUCHARD J. P., De la définition du risque social, *TPS*, n° 6, 2000, p. 4
CLAIR P. M., Aux frontières de la sécurité sociale : aide sociale ou action sociale ?, *Dr. soc.*, 1980, p. 558
CONCIALDI P., Pour une économie politique de la protection sociale, *Revue de l'IREs*, n° 30, 1999, p. 177
DIVERS (n° spécial), Avenir de la protection sociale, *Inform. soc.*, n° 96, 2001
DIVERS (n° spécial), L'Etat-Providence, *Pouvoirs*, n° 94, 2000
DIVERS (n° spécial), L'Etat-Providence, quel avenir ? Approches des politiques sociales, *Vie sociale*, n° 6, 1995
DIVERS (n° spécial), La protection sociale demain, *Dr. soc.*, n° 9-10, 1995
DIVERS (n° spécial), La protection sociale en cause, *RDSS*, n° 4, 1996
DIVERS (n° spécial), La protection sociale en perspectives, *RFSP*, n° 4, 1995
DIVERS (n° spécial), Le cinquantenaire de la Sécurité sociale, *Dr. ouvrier*, n° 563-564, 1995
DIVERS (n° spécial), Le Plan Juppé I, II et III, *Dr. soc.*, n° 3 et 9-10, 1996 et n° 9-10, 1997
DIVERS (n° spécial), Les 50 ans de la Sécurité sociale, *RFAS*, n° 4, 1995
DIVERS (n° spécial), Protection sociale : au politique de trancher, *Projet*, n° 242, 1995
DIVERS (n° spécial), Protection sociale : l'heure des choix, *Alternatives économiques*, n° 31, 1997
DIVERS (n° spécial), Aide et action sociales, qui paye ?, *Inform. soc.*, n° 87, 2000
DIVERS (n° spécial), Le ciblage en question(s), *Inform. soc.*, n° 108, 2003

- DUPEYROUX J. J., Quelques réflexions sur le droit à la sécurité sociale, *Dr. soc.*, 1960, p. 288
- DUPEYROUX J.J., L'évolution des systèmes et la théorie générale de la sécurité sociale, *Dr. soc.*, 1966, p. 110
- ESPING-ANDERSEN G., Quel Etat-providence pour le 21^e siècle ? Convergences et divergences des pays européens, *Esprit*, n° 2, 2001, p. 122
- EWALD F., Société assurantielle et solidarité, *Esprit*, oct., p. 117, 2002 ;
- FAVARD J., Le labyrinthe des droits fondamentaux, *Dr.soc.*, p. 215, 1999 ;
- HASSENTEUFEL P., L'État-providence, ou les métamorphoses de la citoyenneté, *L'année sociologique*, vol. 46, n° 1, 1996
- KESSLER D., L'avenir de la protection sociale, *Commentaire*, n° 87, 1999, p. 619
- KUHNMUNCH O., Bilan des politiques de sécurité sociale : les enjeux pour le troisième millénaire, *JCP*, 3915, 1996, p. 127
- LAFORE R., Article " Justice ", in BARREYRE J. Y., BOUQUET B., CHANTREAU A., LASSUS P. (Dir.), *Dictionnaire critique d'action sociale*, 1996, Bayard-Editions
- LAFORE R., L'action sociale : un champ juridique complexe, *Inform. soc.*, n° 96, 2001, p. 20
- LAFORE R., L'ordre consensuel, le droit des politiques sociales, *Rev. interrég. des CREAHI*, 1995, n° 37, p. 3
- LAFORE R., La loi et le consensus, le droit des politiques publiques, *Rev. actions et recherches sociales*, 1992, n° 2, p. 55
- LAFORE R., Variations sur les frontières du social, *Mélanges E. Alfandari*, p. 353, 1999, Dalloz
- LAROQUE P., 40 ans de sécurité sociale, *RFAS*, n° 3, 1985, p. 7
- MATH A., Les prestations sous condition de ressources, *Rev. belge séc. soc.*, 1995, p. 119
- PALIER B., Les évolutions des systèmes de protection sociale en France et en Europe, *Pouvoirs*, 1997, n° 82, p. 147
- RENARD D., Assistance et assurance dans la constitution du système de protection sociale français, *Genèses*, N°18, pp.30-46, 1995 ;
- RUVAULT M., Evolutions récentes de l'aide sociale : la prestation spécifique dépendance et la CMU, *Regards sur l'actualité*, n° 268, 2001, p. 15.
- RUBY C., La solidarité et la République, *Regards sur l'actualité*, n° 154, 1989, p. 44
- SALAS D., La nouvelle demande de justice, Chapitre IV de l'ouvrage *Le tiers pouvoir vers une autre justice*, repris dans Mission Prospective, série société, n°60, pp 25-38, 1998.
- VOLOVITCH P., Faut-il cibler la protection sociale sur " ceux qui en ont réellement besoin " ?, *Dr. soc.*, 1995, p. 739
- VOLOVITCH P., L'évolution des ressources de la protection sociale (1959-1999), *Rev. de l'IREs*, n° 37, 2001, p. 3 ;
- VOLOVITCH P., Qui doit rémunérer le travail ?, *Dr. soc.*, 1999, p. 326 ;

Droits sociaux : nature, contenu et portée juridiques

- CHAUCHARD J.P., La Sécurité sociale et les droits de l'Homme, *Dr. soc.*, 1997, p. 48
- CHAUUVY Y., La portée constitutionnelle de la Sécurité sociale, *Dr. ouvrier*, 1995, p. 425
- CHAUUVY Y., Les normes supérieures du droit de la Sécurité sociale, *RDP*, 1996, p. 991
- CLAPIE M., *De la consécration des principes politiques, économiques et sociaux particulièrement nécessaires à notre temps. Etude de droit public*, Thèse Droit Montpellier, 1992
- CLAPIE M., Le Conseil d'Etat et le Préambule de la Constitution de 1946, *Rev. adm.*, 1997, p. 278
- DE FOUCAULD J.B., Droits de l'homme et droits sociaux, *Revue du MAUSS*, n° 13, 1999, p. 280
- DEBENE M., Le CC et " les principes particulièrement nécessaires à notre temps ", *AJDA*, 1978, p. 531
- DESWARTE M.P., Droits sociaux et Etat de droit, *RDP*, 1995, p. 951
- DEVES C., Le CC et la République sociale, *Quot. jurid.*, n° 120, 1988, p. 3
- DOUBLET J., Droits de l'homme et sécurité sociale, *Rev. int. séc. soc.*, 1968, p. 511
- FLAUSS J.F., Les droits sociaux dans la jurisprudence du CC, *Dr. soc.*, 1982, p. 645
- LAMBERT P., Le droit de l'homme à un niveau de vie suffisant, *Rev. trim. dr. homme*, n° 44, 2000, p. 683
- LAROQUE P., Droits de l'homme, travail social et politique sociale, *Dr. soc.*, 1968, p. 625
- LUCHAIRE F., *La protection constitutionnelle des droits et des libertés*, 2^e éd., 1997, Economica
- LYON-CAEN G., La jurisprudence du Conseil constitutionnel intéressant le droit du travail, *D.*, 1989, p. 289
- PRETOT X., Les bases constitutionnelles du droit social, *Dr. soc.*, 1991, p. 187
- RIVERO J., G. VEDEL, Les principes économiques et sociaux de la constitution du 27 octobre 1946 : le Préambule, *Coll. Dr. social*, 31, 1947, p. 13 ;
- RIVERO J., Sécurité sociale et droits de l'homme, *RFAS*, juil/sept. 1985, p. 37
- ROUSSEAU D., Le CC et le Préambule de 1946, *Rev. adm.*, 1997, p. 160
- SAINT-JAMMES V., Le droit à la santé dans la jurisprudence du CC, *RDP*, 1997, p. 457
- TERNEYRE P., Droit constitutionnel social. Inventaire en guise d'ouverture, *RFDC*, 1990, p. 239
- TERNEYRE P., Le Conseil d'Etat et la valeur juridique des droits sociaux proclamés dans le préambule de la Constitution du 27 octobre 1946, *RFDC*, 1991, p. 317

Notion d'effectivité du droit

- CARBONNIER J., Effectivité et ineffectivité de la règle du droit, *l'Année sociologique*, 1957-1958, repris dans *Flexible droit*, LGDJ, 3^e éd., 1976, p. 99
- LAFORE R., Le droit aux droits, *Informations sociales*, n° 81, 2000, p. 80
- LASCOURMES P. et SEVERIN E., Théories et pratiques de l'effectivité du Droit, *Droit et Société*, n° 2, 1986, p. 101
- LASCOURMES P., " Effectivité ", in ARNAUD A. J. et al. (Dir.), *Dictionnaire encyclopédique de théorie et de sociologie du droit*, LGDJ, 1988 ;
- RANGEON F., Réflexions sur l'effectivité du droit, *Les usages sociaux du droit*, CURAPP, PUF, p. 126, 1989

POLITIQUE DE LUTTE CONTRE LES EXCLUSIONS

Phénomènes de pauvreté, d'exclusion, d'inégalités

Ouvrages

- BARRAT C.F., *La pauvreté*, PUF, 1998
- BELORGEY J.-M., *La gauche et les pauvres*, Syros-Alternatives, 1988
- BERTAUX R., *Pauvres et marginaux dans la société française*, L'Harmattan, 1996
- BIHR A., PFEFFERKORN R., *Déchiffrer les inégalités*, Syros, 1999
- DAMON J., *La question SDF : ciblage et bricolage*, PUF, 2002
- DAMON J., *Vagabondage et mendicité*, Flammarion, 1998
- DIVERS, *Démocratie et pauvreté. Du quatrième ordre au quart monde*, Ed. Quart Monde/A. Michel, 1991
- DUBET F., *Les inégalités multipliées*, L'Aube, 2000
- FRACASSI A., MARQUES M. F. (Dir.), *La pauvreté, une approche plurielle*, 1994, ESF
- MERRIEN F.X. (Dir.), *Face à la pauvreté, l'Occident et les pauvres hier et aujourd'hui*, 1994, Ed. Ouvrières
- MILANO S., *La pauvreté absolue*, 1988, Hachette
- MILANO S., *La pauvreté dans les pays riches*, 1994, Nathan
- PAUGAM S., *La disqualification sociale, essai sur la nouvelle pauvreté*, 1991, PUF
- PAUGAM S., *Le salarié de la précarité*, PUF, 2000

Rapports

- ALERTE, Premier bilan associatif de la loi d'orientation relatif à la lutte contre les exclusions, 2000
- ATKINSON T. et alii, *Pauvreté et exclusion*, Cons. anal. écon., 1998, La Doc. fr.
- DE GAULLE-ANTHONIOZ G., *La grande pauvreté. Evaluation des politiques publiques de lutte contre la grande pauvreté* (Rapport), Avis et Rapports du Conseil économique et social, 1995
- OHEIX G. (Rapport), Grande pauvreté et précarité économique et sociale (Rapport), 1981
- PEQUIGNOT H. (Rapport), *Contre la précarité et la pauvreté. Soixante propositions*, Avis et Rapports du Conseil économique et social, n° 9, 1979
- PITROU A., *La Vie précaire. Des familles face à leur difficulté*, CNAF, 1978
- WREZINSKI J., *Grande pauvreté et précarité économique et sociale* (Rapport), Cons. écon. et soc., La Doc. fr., 1987

Articles

- BARTHE M.A., Les formes de pauvreté dans la société française, *RFAS*, 1987, n° 2, p. 113
- BERGHMAN J., La résurgence de la pauvreté et la lutte contre l'exclusion, *Rev. int. séc. soc.*, 1997/1, p. 3
- CHOPART J.N., Le classement des pauvres, traitement social et postures scientifiques, *RFAS*, n° 2, 1991
- CONCIALDI P., Les travailleurs pauvres, *Dr. soc.*, 2000, p. 708
- DAMON J., Les sans-domicile fixe, *Regards sur l'actualité*, n° 250, 1999, p. 43
- DIVERS, Les budgets précaires, *Inform. soc.*, n° 86, 2000
- GUILLOU J., *Les jeunes sans-domicile fixe et la rue*, L'Harmattan, 1998
- HIGELE J.P., MONCEL N., L'importance de la nature des ressources dans la reconnaissance sociale des travailleurs (à propos des travailleurs pauvres), *Dr. soc.*, 2001, p. 592
- LOLLIVIER S., Inégalité et pauvreté : limites conceptuelles et tendances récentes, *Rev. franç. d'économie*, vol. 15, n° 3, 2000, p. 119
- MARPSAT M., FIRDION J.M., Les ressources des jeunes sans domicile et en situation de précarité, *Recherches et prévisions*, n° 65, 2001, p. 91.
- VERGER D., La multiplicité des approches de la pauvreté, *Inform. soc.*, n° 86, 2000, p. 14

Mesure de la pauvreté, indicateurs sociaux

- ABROSSIMOV C., Les politiques d'insertion dans l'emploi des publics en difficulté : définir, repérer, évaluer, *Travail et emploi*, n° 70, 1997, p. 81-89
- ANDREANI E., Planification sociale et indicateurs sociaux. Les leçons de l'expérience française, *Vie sociale*, n° 2, 1979
- COMITE DE LA PROTECTION SOCIALE, *Rapport sur les indicateurs dans le domaine de la pauvreté et de l'exclusion sociale*, octobre 2001.
- CHAUVIÈRE M., L'expert et les propagandistes, Alfred Sauvy et le Code de la Famille de 1939, *Populations*, INED, n° 6, 1992 p. 1441
- DESROSIÈRES A., L'usage des statistiques dans l'étude des inégalités sociales, *Définir les inégalités. Ses principes de justice à leur représentation sociale*, DRESS, Collection Mire, 2000, pp. 111-118
- FASSIN E., Le savant, l'expert et le politique : la famille des sociologues, *Genèse* 32, 1998, pp.156-169 ;
- RATOUIS A., Précarité et vie quotidienne des ménages actifs : de quoi parle-t-on ?, *Dr. soc.*, 2000, p. 717
- THOMAS H., Comment définit les "pauvres" ? ou : De la pauvreté à l'exclusion ...et retour, Mesurer les inégalités. *De la construction des indicateurs aux débats sur les interprétations*, DRESS, Collection Mire, 2000, pp. 41-52 ;

Notion d'exclusion et d'insertion

Ouvrages

- DE GAULEJAC V., TABOADA LEONETTI J., *La lutte des places*, Desclée de Brouwer, 1994
- KARSZ S. (Dir.), *L'exclusion, définir pour en finir*, Dunod, 2000
- KLANFER J. (Dir.), *L'exclusion sociale, étude de la marginalité dans les sociétés occidentales*, Paris, Bureau de recherches sociales, 1965
- LAMARQUE G., *L'exclusion*, 1996, PUF
- PASSAL C., JAMET J. (Dir.), *L'insertion en questions*, 1995, L'Harmattan
- PAUGAM S. (Dir.), *L'exclusion, l'état des savoirs*, 1996, La Découverte ;
- THOMAS H. *La production des exclus : politiques sociales et processus de désocialisation socio-politique*. 1997, PUF
- XIBERRAS M., *Les théories de l'exclusion, pour une construction de l'imaginaire de la déviance*, 1993, Klincksieck.

Rapports

- AUTES M., BRESSON M., DELAVAL B., VERNON B., *L'insertion, un moment éternel*, Rapport MIRE, 1997
- FRAGONARD B. (Rapport), *Cohésion sociale et prévention de l'exclusion*, Commissariat général du plan, 1993, La Doc. fr.
- NASSE P. (Rapport), *Exclus et exclusions. Connaître les populations, comprendre les processus*, Commissariat général du plan, La Doc. fr., 1992
- SCHWARTZ B., *L'insertion professionnelle et sociale des jeunes*, 1981, La Doc. fr.

Revue, articles

- ALFANDARI E., Conceptions de l'insertion, in J.P LABORDE, I. DAUGAREILH (Dir.), *Insertion et solitudes*, p. 215, 1993, MSHA, Bordeaux
- BELORGEY J. M., Le droit à l'insertion et ses paradoxes, *Informations sociales*, n° 81, p. 102, 2000
- BIHR A., PFEFFERKORN R., Exclusion, les enjeux idéologiques et théoriques d'un " nouveau paradigme " sociologique, *Revue des sciences sociales*, n° 21, 2001, p. 123
- BONNIN V., Un droit de l'insertion ou de l'incapacité professionnelle ?, *Dr. ouvrier*, n° 632, 2001, p. 137
- CASTEL R., De l'exclusion comme état à la vulnérabilité comme processus, in J. AFFICHARD, J. B. de FOUCAULD (Dir.), *Justice et inégalités*, 1994, Ed. Esprit
- CHOPART J.N., ROY S. (Dir.), Y a-t-il vraiment des exclus, l'exclusion en débat, *Lien social et politiques*, n° 34, 1995
- DEBORDEAUX D., Désaffiliation, disqualification, désinsertion, *Recherches et prévisions*, p. 95, 1994 ;
- DIVERS, L'insertion en question(s), *Annales de Vauvresson*, n° 32/33, n° spécial, 1990
- DIVERS, Pauvreté et exclusion, *Solid. Santé*, n° 1, 1997
- DIVERS, Insertion, intégration : concepts et pratiques, *Revue française des affaires sociales*, n° 2, 1997
- GUITTON C., KERSCHEN N., La règle du hors-jeu, l'insertion au carrefour de la sécurité sociale, des politiques de l'emploi et du RMI, *Annales de Vauvresson*, n° 32-33, 1990, p. 11
- LAFORE R., Exclusion, insertion, intégration, fracture sociale, cohésion sociale : le poids des maux, *RDSS*, 1996 (n° spécial), p. 803 ;
- MESSU M., L'exclusion : une catégorisation sans objet, *Genèses*, pp. 147-161, n°27, 1997 ;
- PAUGAM S., Les formes contemporaines de la pauvreté et de l'exclusion. Le point de vue sociologique, *Genèses*, n° 31, 1998, p. 138
- PAUGAM S., La culture, facteur d'intégration ?, *Vie sociale*, n°1, pp. 8-12, 1996
- ROMAN J., L'exclusion : le mot et la chose, *Esprit*, n° 12, 1996

Généralités sur la lutte contre la pauvreté et les exclusions

Ouvrages

- DAMON J., *Les politiques d'insertion*, 1998, La Doc. Fr.
DION-LOYE S., *Les pauvres et le droit*, 1997, PUF
DIVERS, *Politiques de lutte contre le chômage et l'exclusion sociale et mutations de l'action sociale* (ENA), 1994, La Doc. fr.
DONZELOT J. (Dir.), *Face à l'exclusion : le modèle français*, Ed. Esprit, 1991
FIERENS J., *Droit et pauvreté, Sécurité sociale, Aide sociale*, 1992, Bruylant, Bruxelles
MESSU M., *Les assistés sociaux*, 1991, Privat
NICOLE-DRANCOURT C., ROULLEAU-BERGER L., *L'insertion des jeunes en France*, 1995, PUF
ROMAN D., *Le droit public face à la pauvreté*, 2002, LGDJ
WUHL S., *Du chômage à l'exclusion ? L'Etat des politiques, l'apport des expériences*, Syros/Alternatives, 1991
WUHL S., *Insertion : les politiques en crise*, 1996, PUF.

Revue

- AURIOL D., L'autonomisation des politiques sociales d'insertion, 1970-1990 : l'émergence d'une nouvelle catégorie d'action, *RFAS*, n° 1, 1993, p. 41-63
DION-LOYE S., Le pauvre appréhendé par le Droit, *Rev. rech. jur. Droit prospectif*, 1995, n° 2, p. 433
JAIN B., Dix clefs pour comprendre les difficultés des dispositifs d'insertion, *RFAS*, 1992, n° 3, p. 11
LAFORE R., Insertion et collectivités locales, in J.P. LABORDE, I. DAUGAREILH, *Insertions et solitudes*, 1993, p. 203, Ed. MSHA, Bordeaux
LAFORE R., Les nouvelles modalités de régulation juridique, l'exemple des politiques d'insertion, in P. AUVERGNON, P. MARTIN et alii (Dir.), *L'Etat à l'épreuve du social*, 1998, Ed. Syllepse
LAFORE R., Les enjeux de l'insertion, *RFAS*, n° 3-4, 2000, p. 93
LAFORE R., Le droit social et la marginalité, *Inform. soc.*, n° 68, 1998, p. 24
MARTIN G., Pour une nouvelle stratégie de l'insertion, *RFAS*, 1989, n° 2, p. 9
SCHNAPPER D., Rapport à l'emploi, protection sociale et statuts sociaux, *Rev. franç. sociol.*, 1989, 30, p. 3

Revenu minimum d'insertion

Ouvrages

- ASTIER I., *Revenu minimum et souci d'insertion*, Desclée de Brouwer, 1997
BADEL M., *Le droit social à l'épreuve du revenu minimum d'insertion*, PU de Bordeaux, 1996
CASTEL R., LAE J.-F. (Dir.), *Le revenu minimum d'insertion : une dette sociale*, 1992, L'Harmattan
CASTEL R. et alii, *Pour une réforme du RMI*, Fondation Saint-Simon, 1999
DIVERS, *Le RMI à l'épreuve des faits : territoires, insertion et société*, MIRE, 1991, Syros-Alternatives
EUZEBY C., *Le revenu minimum garanti*, 1991, La Découverte
GOUJON D., *Mutations technologiques, économie distributive et revenu minimum : des fondements théoriques à la politique économique du revenu minimum d'insertion*, 1995, L'Harmattan
GUERY H., *Les perspectives du revenu minimum : enjeux économiques, enjeux sociaux, enjeux de l'évaluation*, 1993, TSA éditions, 1992
PAUGAM S., *La société française et ses pauvres, l'expérience du revenu minimum d'insertion*, PUF, 1993
THEVENET A., *RMI, théorie et pratique*, Bayard-Centurion, 1994

Rapports

- CHAUVIÈRE M. (Dir.), *Un exemple d'accompagnement social global de familles bénéficiaires du RMI*, Rapport d'évaluation de l'activité de l'association Objectif Familles, 1999.
GIRARD C., *Le RMI : bilan, perspectives et propositions* (Rapport d'information), JOAN, n° 2657, 1996
VANLERENBERGHE P. et alii, *RMI, le pari de l'insertion*, La Doc. fr., 1993

Revue, articles

- AFSA C., DEMAILLY D., GUILLEMOT D., Les allocataires du RMI : diversité des trajectoires, *Dr. soc.*, 2000, p. 713 ;
ALLAIN D., Les contrats d'insertion du RMI, *Solidarité-santé*, 1990, n° 5, p. 77
ARRIVABENE A., DHOQUOIS R., Le RMI : la dignité humaine est-elle devenue un concept juridique ?, *Actes*, 1988, n° 65, p. 30
ASTIER I., Le contrat d'insertion : une façon de payer de sa personne, *Politix*, n° 34, 1996, p. 99-113
AUTES M., Le débat parlementaire sur le revenu minimum d'insertion : des malentendus féconds, *CLES. Cahiers lillois d'économie et de sociologie*, n° 16, 1990, p. 31-51
BELORGEY J. M., Le contrat d'insertion, p. 171, in S. ERBES-SEGUIN (Dir.), *Le contrat. Usages et abus d'une notion*, Desclée de Brouwer, 1999
BELORGEY J. M., DONZELOT J., Le RMI : une loi sans qualité ?, *Esprit*, décembre 1988, p. 38

- BORLA E., Le RMI entre "assistance " et " nouvelles solidarités ", p. 136, in *La solidarité : un sentiment républicain ?* (CURAPP), 1992, PUF
- BRACHET O., Le RMI, combat pour une prospective du passé, *Eco-Humanisme*, 1988, n° 101, p. 64
- DECROP O., Le volet insertion du RMI : dispositif de crise ou miroir des mutations de la société française ?, *Travail et emploi*, n° 81, 2000, p. 81
- DESBOIS H., Représentations sociales du RMI, *Politix*, n° 34, 1996, p. 181-204
- EUZEBY C., Le revenu minimum garanti, une formule en gestation, *Dr. soc.*, 1988, p. 262
- FRAGONARD B., Le RMI, une grande ambition, *Dr. soc.*, 1989, p. 573
- GAUTIE J., GUBIAN A., Réforme du RMI et marché du travail, *Dr. soc.*, 2000, p. 699
- GOUJON D., Le revenu minimum d'insertion : de la philosophie politique à l'analyse économique, *Revue de l'économie sociale*, n° 29, 1992, p. 129-148
- GRIGNON M., MATH A., Aux franges du RMI, *Recherches et Prévisions*, n°38, pp. 7-16, 1994
- ISSALYS P., AUCLAIR R., Le revenu minimum garanti et les problèmes juridiques de sa mise en œuvre, *Les cahiers du droit*, 1991, vol. 32, n° 3, p. 643
- LABORDE J. P., Le droit au RMI dans la loi du 1^{er} décembre 1988, *Dr. soc.*, 1989, p. 589
- LABORDE J. P., Le revenu social garanti est-il un droit ?, *Projet*, n° 208, 1987, p. 23
- LABORDE J. P., Brèves observations sur la notion de garantie des ressources ", *RFAS*, n° 3-4, 2000, p. 69
- LABORDE J. P., RMI et liberté, éléments pour une première approche, *Dr. soc.*, 1990, p. 33
- LABORDE J. P., LAFORE R., *Les problèmes juridiques de la mise en œuvre d'un Revenu minimum garanti* (Rapport au colloque international de droit du travail), 1991, p. 217, T. III, Athènes
- LAFORE R., Les trois défis du RMI, à propos de la loi du 1^{er} décembre 1988, *AJDA*, 1989, p. 563
- LANGLOIS A., Le RMI, *ASH* (n° hors série), 1999
- LAROCHE M., Le RMI, droit révolutionnaire ou prestation sociale d'un nouveau type ?, *Dr. soc.*, 1989, p. 597
- LE CLAINCHE M., RMI : l'échec de la logique contractuelle ? *Regards sur l'actualité*, n° 183, 1992, p. 31-51
- LEGROS M., SIMONIN B., Le RMI et l'accès à l'emploi, *Travail et société*, 1991, 16/2, p. 213
- LIGNEAU P., Les collectivités locales et le RMI, *Dr. soc.*, 1989, p. 601
- LIGNEAU P., Travail social et contrat avec l'usager dans le nouveau service public du RMI, *RDSS*, 1991, p. 175.
- MATHIEU-CABOUAT S., Le RMI, allocation ou contrat, un choix nécessaire, *Dr. soc.*, 1988, p. 611
- MAUREL E., Revenu minimum, les termes du débat, *Eco-Humanisme*, 1988, n° 301, p. 61
- PRETOT X., L'institution d'un RMI, *Act. Lég. Dalloz*, 1989, p. 129
- PRETOT X., La modification du RMI (loi n° 92-722 du 29 juillet 1992), *RDSS*, 1993, p. 198
- RIDDER G. DE, LEGRAND C., OUTIN J.L., Le RMI et l'archipel de l'emploi, *RFAS*, 1991, n° 2, p. 27
- VUILLAUME D., Le RMI entre l'opportunité et la discrimination, *RFAS*, 1991, n° 2, p. 43.

Loi de 1998 de lutte contre les exclusions

Revue, articles

- ALFANDARI E., Du nouveau pour les associations dans la loi du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre l'exclusion, *RDSS*, 1998, p. 869
- AUBERT B., Les modifications apportées au droit du cautionnement par la loi d'orientation du 29 juillet 1998 relative à la lutte contre les exclusions, *Rev. proc. coll.*, 1999, p. 82
- BADEL M., La lutte contre les exclusions et la construction de la citoyenneté, *RDSS*, 1999, p. 431 ;
- BALLAND V., Le surendettement, *ASH*, supplément au n° 2146, 1999
- CERLES A., Incidences bancaires de la loi relative à la lutte contre les exclusions. Incidences sur le cautionnement des personnes physiques, *Banque et Droit*, n° 64, 1999, p. 3
- CREDOT F.J., La prévention du surendettement et la réforme du cautionnement. Loi du 29 juillet 1998, *Banque et Droit*, n° 62, 1998, p. 3
- DANALIS L., La loi d'orientation sur les exclusions, *Regards sur l'actualité*, n° 245, 1998, p. 35
- DIVERS, L'exclusion, *Administration*, n° 1 (n° spécial), 2000
- DIVERS, La lutte contre les exclusions, *Echanges santé-social*, n° 92, 1998
- DIVERS, Les institutions face au débordement du social, *Informations sociales*, n° 76 (n° spécial), 1999
- DIVERS, Le surendettement des particuliers (après la loi du 29 juillet 1998 relative à la lutte contre l'exclusion), *PA*, n° 101, 1999 (n° spécial)
- GIVERDON C., Loi n° 98-657 du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions, *Administrer*, n° 307, 1999, p. 27
- GODINOT X., Exclusion : de l'aveuglement à la clairvoyance, *Futuribles*, n° 242, 1999, p. 5
- GOURIO A., Réforme du droit du surendettement des particuliers, *JCP*, éd. N, n°42, 1998
- HENNION-MOREAU S., La mobilisation des institutions sociales, *RDSS*, 1999, p. 342
- LAVAL N., La réquisition avec attributaire selon la loi d'orientation de lutte contre les exclusions du 29 juillet, *Droit et ville*, n° 47, 1999, p. 207
- LE DUGOU J.C. (Rapport), *Endettement et surendettement des ménages*, Cons. écon. et soc., 2000
- LE GARREC J., CACHEUX A., NEIERTZ V., *Contre l'exclusion : une loi, 43 mesures concrètes*, Rapport d'information AN, n° 1062, 1998

- LEGEAIS D., La réforme du cautionnement par la loi du 29 juillet 1998 relative à la lutte contre l'exclusion, *JCP*, éd. N, n° 53, 1998
- MAGNIN F., Le volet immobilier de la loi du 29 juillet 1998 relative à la lutte contre les exclusions, *LPA*, n° 116, 1998, p. 4
- MARTIN R., Surendettement, exclusion et saisie immobilière, *D.*, 1999, p. 205
- MONACHON-DUCHENE N., Prévenir l'expulsion locative pour lutter contre l'exclusion, *JCP I*, 1998, p. 174
- MONERGER F. (Dir.), La lutte contre les exclusions, *RDSS*, n° 2, 1999
- MOZAS P., La lutte contre les exclusions et l'endettement, *RDSS*, 1999, p. 388
- PAISANT G., La réforme de la procédure de traitement du surendettement par la loi du 29 juillet 1998 relative à la lutte contre les exclusions, *Rev. tr. dr. com.*, 1998, p. 743
- PIEDELIEVRE S., Le cautionnement dans la loi relative à la lutte contre l'exclusion, *JCP*, 1998 I, p. 170
- PIGNARRE G., Surendettement et dette d'aliments, *JCP*, 1998, I, p. 150
- PUJOLAR O., Présentation générale de la loi d'orientation du 29 juillet 1998, *RDSS*, 1999, p. 255
- SAMIN T., Observations sur l'article 137 de la loi relative à la lutte contre les exclusions, *Banque et Droit*, n° 63, 1999, p. 3
- SINAY-CITERMANN A., La réforme du surendettement. Les innovations de la loi du 29 juillet 1998 de lutte contre les exclusions, *JCP*, 1999, I, p. 106.
- VERKINDT P. Y., Un autre regard sur l'exclusion, *Dr. soc.*, 1999, p. 211
- VIAL-PEDROLETTI B., La loi sur l'exclusion : les dispositions relatives au logement, *JCP*, éd. N, n° 48, 1998, 1687
- WERTENSCHLAG B., Le logement social après la loi relative à la lutte contre les exclusions, *AJDI*, 1998, p. 903

MINIMA SOCIAUX

Généralités

- AMROUNI I., Les moins de trente ans bénéficiaires de minima sociaux, *Recherches et prévisions*, n° 60, 2000, p. 125
- CERC-ASSOCIATION, *Les minima sociaux : 25 ans de transformations*, Les dossiers de CERC-Association, 1997
- COUTROT T., Minima sociaux : après le rapport Join-Lambert, le débat continue, *Droit social*, 1998, p. 388-394
- CSERC, *Minima sociaux, entre protection et insertion*, 1997, La Doc. fr.
- DIVERS, Eclairages sur les minima sociaux, *Recherches et prévisions* (n° spécial), n° 50-51, 1997-1998
- DOLLE M., Entre le salaire minimum et le revenu minimum, faut-il une allocation compensatrice de revenu ?, *Dr. soc.*, 2000, p. 359
- DOLLE M., Les minima sociaux et l'emploi, *Regards*, n° 18, 2000, p. 82
- DOLLE M., Minima sociaux, plus de cohérence pour plus de justice, *Dr. soc.*, 1998, p. 255 :
- FOUQUET A., Le rapport Belorgey, *Dr. soc.*, 2000, p. 677
- FRAGONARD B., La lutte contre la pauvreté et l'exclusion : les minima sociaux, *Echanges Santé*, 1993, n° 69
- JOIN-LAMBERT M.T. (Rapport), *Chômage : mesures d'urgence et minima sociaux*, La Doc. fr., 1998 ;
- PARENT A., Minima sociaux et retour à l'emploi, *Cahiers Français*, n° 292, 1999, p. 29
- PETOUR P., Les minima sociaux en France : constats et enjeux, *Regards sur l'actualité*, n° 268, 2001, p. 3
- SAUNIER J.M., Minima sociaux : droit individuel ou droit familial ?, *Dr. soc.*, 2000, p. 722

Minima sociaux, conditionnalité, allocation universelle

Ouvrages et rapports

- BELORGEY J.M. (Rapport), *Minima sociaux, revenus d'activité, précarité*, 2000, La Doc. française
- BRESSON Y., *L'après-salariat*, 1984, Economica
- BRESSON Y., *Réconcilier l'économie et le social*, Chotard Ed., 1986
- FERRY J.M., *L'allocation universelle*, 1995, Ed. du Cerf
- GORZ A., *Métamorphose du travail, quête du sens*, 1989, Ed. Galilée
- LELEUX C., *Travail ou revenu ? Pour un revenu inconditionnel*, 1998, Ed. du Cerf.
- VAN PARIJS P., *Qu'est-ce qu'une société juste ?*, 1992, Seuil

Revue, articles

- ARNSPERGER C., Le lien travail-revenu, problème d'interprétation, *Projet*, n° 259, 1999, p. 77
- BASCHEINIS A., Le droit à des ressources minimales, *RDSS*, 1999, p. 375
- BASCHEINIS A., Le droit au travail face à la revendication d'une allocation universelle, *Dr. ouvrier*, 1999, p. 148
- BASCHEINIS A., Le revenu minimum européen. Quelques observations, *Droit ouvrier*, n° 625, 2000, p. 367
- BELORGEY J. M., Pour renouer avec l'esprit initial du RMI, Vers un revenu minimum inconditionnel, *Revue du Mauss*, n° 7, 1996
- BORGETTO M., Minima sociaux et revenus d'activité : éléments d'une problématique générale, *Dr. soc.*, 2000, p. 693
- COLLECTIF CHARLES FOURIER, L'allocation universelle, une idée pour vivre autrement, *La revue nouvelle*, n° 4, 1985, p. 5

- DOLLE M., Créons une allocation dégressive selon les revenus du foyer, *in* Quelle réforme pour les minima sociaux ?, *Liais. soc. Mensuel*, n° 3, 1998
- EME B., LAVILLE J.L., L'intégration sociale entre conditionnalité et inconditionnalité, *RFAS*, 1996, n° 3, p. 27
- ENJOLRAS B., Fondements de la contrepartie et régimes de l'Etat-Providence, *RFAS*, 1996, n° 3, p. 55
- EUZEBY C., Un revenu minimum avec ou sans obligation de travail ?, *Sociétés et représentations* (n° hors-série), 1999, p. 254
- FRIOT B., Le régime de la contrepartie dans la logique salariale, *RFAS*, n° 3, 1996, p. 65
- GAZIER B., Fondements de la protection sociale et revenu minimum garanti, *RFAS*, n° 4, 1988, p. 7
- GILBERT N., Du droit aux prestations aux mesures d'incitation, l'évolution de la philosophie de la protection sociale, *Rev. int. séc. soc.*, 1992, n° 3, p. 5
- GORZ A., Qui ne travaille pas mangera quand même, *Futuribles*, juillet-août 1986, p. 56
- GUITTON H., Revenu d'existence et revenu d'activité, *Futuribles*, septembre 1988, p. 43
- JOIN-LAMBERT M. T., Le cumul salaires/allocations représente-t-il une voie d'avenir ?, *Dr. soc.*, 2000, p. 632
- KOSONEN P., Activation, incitations au travail et workfare dans quatre pays scandinaves, *Travail et emploi*, n° 79, 2/99, p. 1
- LAFORE R., L'allocation universelle : une fausse bonne idée, *Dr. soc.*, 2000, p. 686
- LAFORE R., Réflexions sur la construction juridique de la contrepartie, *RFAS*, 1996, n° 3, p. 11
- OUTIN J.-L., Minima sociaux, salaires minima et protection sociale : vers un modèle français du workfare ?, *Revue française des affaires sociales*, n° 4, 1996, p. 27-43
- VAN PARIJS P., L'allocation universelle contre le chômage, de la trappe au socle, *RFAS*, 1996, p. 111

Urgence sociale

- BEAUVILLE C. (Dir.), *La veille sociale face à l'urgence*, Ed. ESF-FNARS, 2001
- DIVERS, L'urgence sociale : du Fonds d'urgence sociale aux Commissions de l'action sociale d'urgence, *RFAS*, n° 1, 2001
- SASSIER M., L'urgence ou comment s'en débarrasser ?, *Inform. soc.*, n° 66, 1998, p. 36
- VIDAL-NAQUET P., DOURLENS C., *Dans les labyrinthes de l'urgence, le cas de l'administration sanitaire et sociale*, CERPE, 1998

DROIT SOCIAL ET POLITIQUES SOCIALES EN EUROPE

Généralités

Ouvrages

- BONNET R., CATALA N., *Droit social européen*, 1991, Litec
- CARRAUD M., *Droit social européen*, 1994, Publisud
- DANIEL C., PALIER B. (Dir.), *La protection sociale en Europe*, DREES-MIRE, La Doc. fr., 2001
- DIVERS, *Comparer les systèmes de protection sociale en Europe* (Rencontres d'Oxford, 1995, de Berlin, 1996, de Florence, 1997, de Copenhague, 1999, Min. Aff. soc., MIRE-DREES
- GUERY G., *Vivre l'Europe sociale*, 1994, Dunod
- KOVAR R., SIMON D. (Dir.), *Service public et Communauté européenne entre l'intérêt général et le marché*, Paris, La Doc. fr., 2 vol, 1998
- LENOIR D., *L'Europe sociale*, 1994, La Découverte
- LYON-CAEN G., LYON-CAEN A., *Droit social international et européen*, 8^e éd., 1993, Dalloz
- MALLET A., M.C. MILLIAT, *Introduction à l'Europe sociale*, 1997, ENSP
- PRETOT X., *Le droit social européen*, 2^e éd., 1993, PUF
- QUINTIN O., FAVAREL-DAPAS B., *L'Europe sociale. Enjeux et réalités*, 1999, La Doc. fr.
- RODIERE P., *Droit social de l'Union européenne*, 1998, LGDJ
- SINTES G., La politique sociale de l'Union européenne, 1996, *Presses interuniversitaires européennes*, Bruxelles
- SUPIOT A. et alii, *Manifeste pour une Europe sociale*, Desclée de Brouwer, 1997.

Revue, articles

- AUBIN C., Comment Bruxelles traite du social : l'exemple de la stratégie européenne pour l'emploi, *RFAS*, n° 3-4, 1999, p. 107
- BELORGEY J. M., La protection sociale dans une union de citoyens, *Dr. soc.*, 1998, p. 159 ;
- BONNECHERE M., De la connaissance et de l'usage du droit communautaire dans la pratique quotidienne du droit social, *Dr. ouvrier*, 2000, p. 84
- BONNECHERE M., Le droit européen peut-il poser les bases d'un droit commun social ?, *Dr. ouvrier*, 1999, p. 390
- CHASSARD Y., La construction européenne et la protection sociale à la veille de l'élargissement de l'Union, *Dr. soc.*, 1999, p. 268
- CHASSARD Y., Pour une convergence des politiques des Etats membres de la CEE dans le domaine de la protection sociale, *Dr. soc.*, 1991, p. 157

- DIVERS, Europe, mode d'emploi, *Espace social européen*, 14 mai 1999 (n° spécial)
- DIVERS, Le Conseil de l'Europe, *Echanges santé-social*, n° 94, 1999
- EUZEBY A., La Communauté européenne face au défi de l'emploi, *RMCUE*, n° 446, 2001, p. 185
- FERTE H., Quel avenir pour le Comité économique et social européen ?, *RMCUE*, n° 444, 2001, p. 52
- LAROQUE M., L'impact du droit communautaire sur les concepts de la protection sociale française, *Dr. soc.*, 1997, p. 961
- MAGLIULO B., *L'Europe sociale*, 1991, Nathan
- MAILLET P., La politique sociale européenne : mythe ou réalité prochaine ?, *RMCUE*, n° 439, 2000, p. 364
- MARTIN P., Le Traité d'Amsterdam inaugure-t-il une politique communautaire de l'emploi ?, *Rev. trim. dr. européen*, 2000, p. 47
- MEYER F., Le progrès social est encore un des objectifs du droit communautaire, *Dr. ouvrier*, n° 1, 1999, p. 10
- PRETOT X., La protection sociale est-elle soluble dans le droit de propriété ?, in *Mélanges E. Alfandari*, p. 163, 1999, Dalloz
- PRETOT X., La sécurité sociale et l'Europe, *Dr. soc.*, 1987, p. 70
- SOUSSE M., Le principe de non-discrimination. Les rapports entre le système européen de protection et le système français, *AJDA*, 1999, p. 985
- VAN RAEPENBUSCH S., Développements récents de la jurisprudence sociale de la CJCE, *Jurisp. soc. Lamy*, n° 63, 2000, p. 9.

Europe et droits sociaux

Ouvrages, rapports

- DALY M., *L'accès aux droits sociaux en Europe*, Éditions du Conseil de l'Europe, 2002 ;
- DIVERS, *L'affirmation des droits fondamentaux dans l'Union européenne*, Comm. européenne, 1999

Revue, articles

- AKANDJI-KOMBE J.F., L'application de la Charte sociale européenne : la mise en œuvre de la procédure de réclamations collectives, *Dr. soc.*, 2000, p. 888
- BELORGEY J. M., Des droits sociaux, comment et pour quoi faire ?, *Dr. soc.*, 2000, p. 681
- BENOIT-ROHMER F., La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, *Rec. Dalloz*, 2001, p. 1652
- BONNECHERE M., La reconnaissance des droits fondamentaux comme condition du progrès social, *Dr. ouvrier*, 1998, p. 249
- BRAIBANT G., La Charte des droits fondamentaux, *Dr. soc.*, 2001, p. 69
- CALVES G., Une Europe des droits sociaux ?, *Informations sociales*, n° 81, p. 120, 2000 ;
- DIVERS, La charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, *Rev. univ. dr. homme*, vol. 12, n° 1-2, 2000
- DIVERS, Vers une charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, *Regards sur l'actualité*, n° 264 (n° spécial), 2000
- DUTHEIL DE LA ROCHERE J., La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, *Regards sur l'actualité*, n° 267, 2001, p. 3
- FONTAINE N., La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, un nouveau pas vers la reconnaissance et la défense des citoyens de l'Union européenne, *Droit et Patrimoine*, n° 92, 2001, p. 28
- GREVISSE S., Le renouveau de la Charte sociale européenne, *Dr. soc.*, 2000, p. 884
- GREWE C., Les droits sociaux constitutionnels : propos comparatifs à l'aube de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, *Rev. univ. dr. homme*, vol. 12, n° 3-5, 2000, p. 85
- GRUBER A., La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne : un message clair hautement symbolique, *Les Petites Affiches*, n° 15, 2001, p. 4
- MOREAU M.A., Tendances du droit social communautaire : des droits sociaux en quête de reconnaissance, *Dr. soc.*, 1994, p. 612
- PECHEUL A., La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, *RFDA*, 2001, p. 688
- PETTITI C., La Charte communautaire des droits sociaux des travailleurs : un progrès ?, *Dr. soc.*, 1990, p. 387
- PETTITI C., La charte sociale européenne révisée, *RTDH*, 1997, p. 3
- ROBIN-OLIVIER S., La référence aux droits sociaux fondamentaux dans le Traité d'Amsterdam, *Dr. soc.*, p. 609, 1999.
- SUDRE F., La perméabilité de la Convention européenne des droits de l'homme aux droits sociaux, 1998, p. 467, *Mél. J. Mourgeon*, Bruylant, Bruxelles
- VANDAMME F., La révision de la charte sociale européenne, *Rev. int. trav.*, 1994, n° 5-6, p. 697
- VERDIER J. M., Les droits économiques et sociaux : relance au Conseil de l'Europe, *Dr. soc.*, p. 415, 1992.
- VITORINO A., La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, *Rev. dr. union europ.*, n° 1, 2001, p. 27.

Europe et lutte contre la pauvreté et les exclusions

- BELAND D., HANSEN R. A., La question de la citoyenneté sociale au Royaume-Uni : vers une réflexion européenne ?, *Dr. soc.*, 1998, p. 918
- BRUNHES B., L'Europe de l'emploi : réflexions sur les cas de la Grande-Bretagne et des Pays-Bas, *Dr. soc.*, 1999, p. 655
- CHASSARD Y., Assistance sociale et emploi : les leçons de l'expérience britannique, *Dr. soc.*, 1998, p. 269
- COMITE EUROPEEN POUR LA COHESION SOCIALE (CDCS), 12 mai 2000. Extraits dans le numéro 1 de *Cohésion sociale : développements*, novembre 2000 (publication DG III, Conseil de l'Europe).

- COMMISSION EUROPEENNE, *Le Livre Vert sur la politique sociale européenne*, 1993, p.21 ;
- DIVERS, Europe, mode d'emploi, *Espace social européen*, 14 mai 1999 (n° spécial)
- DIVERS, *La protection sociale en Europe*, 1997, JO, Pub. CEE
- DIVERS, *La situation sociale dans l'Union européenne*, Off. pub. offic. communautés européennes, 2000
- EUVRARD F., PRELIS A., La lutte contre la pauvreté dans la construction européenne, *Recherches et Prévisions*, 1994, pp. 113-124.
- HOLCMAN R., Le régime d'incapacité au travail aux Pays-Bas . Quels enseignements en tirer ?, *RFAS*, n° 3, 1998, p. 173
- IMBERT P.H., Droits des pauvres, pauvre(s) droit(s), *RDP*, 1989, p. 739
- LE ROY A., La cohésion économique et sociale : un nouveau modèle de politique communautaire, *RMCUE*, n° 429, 1999, p. 383
- LEIBFRIED S., PIERSON P. (Dir.), *Politiques sociales européennes. Entre intégration et fragmentation*, 1998, MIRE/L'Harmattan
- LEVY C., *Vivre au minimum. Enquête dans l'Europe de la précarité*, La Dispute, 2003
- MILANO S., Du nord au sud : la question du revenu minimum en Europe, *RFAS* (n° hors série), novembre 1989.
- PETTITI L., Pauvreté et Convention européenne des droits de l'homme, *Dr. soc.*, 1991, p. 84 ;
- POVIE L., Le défi communautaire de la lutte contre l'exclusion sociale : la voie des droits sociaux fondamentaux, *RDSS*, 1997, p. 715 et *Rev. belge séc. soc.*, 1998, p. 805

ETRANGERS

- BAUDET-CAILLE V., *Le droit des étrangers*, TSA éd. , 1995
- DAUGAREILH I., La loi du 11 mai 1998 sur l'entrée et le séjour des étrangers en France. Les modifications apportées en droit de la protection sociale, *RDSS*, 1998, p. 634
- DAUGAREILH I., Les prestations sociales non contributives et les étrangers non communautaires, *RDSS*, 1997, p. 189
- DIVERS, Droits des étrangers, *Inform. soc.*, n° 78, 1999
- DIVERS, Immigration et protection sociale, *RDSS*, 1990 (n° spécial), 2^e éd.
- DUPEYROUX J.J., PRETOT X., Le droit de l'étranger à la protection sociale, *Dr. soc.*, 1994, p. 69
- GACON-ESTRADA H., Etrangers : la Sécurité sociale se moque de la justice, *Dr. soc.*, 1996, p. 709
- GENEVOIS B., Un statut constitutionnel pour les étrangers, *RFDA*, 1993, p. 871
- GISTI, *Le guide de la protection sociale des étrangers en France*, 1997, Syros
- GUIMEZANES N., La loi du 11 mai 1998 relative à l'entrée et au séjour des étrangers en France et au droit d'asile, *JCP* 1998, I, 2047
- LHERNOULD J.F., Minima sociaux et résidence sur le territoire français, *Dr. soc.*, 1999, p. 366
- LOCHAK D., Quand l'Administration fait de la résistance. Les prestations non contributives et les étrangers, *Mélanges E. Alfandari*, p. 405, 1999, Dalloz
- MICHELET K., *Les droits sociaux des étrangers*, L'Harmattan, 2002
- VACHET G., Etrangers, protection sociale, *JCP*, 1994, p. 355.

ASSOCIATIONS

- APCG, *Les collectivités territoriales et les associations loi de 1901, mode d'emploi*, Ed. de l'APCG, 1996
- BORGETTO M., Le rôle des associations dans la politique de lutte contre les exclusions, p. 101, in *L'Association*, Pub. Fac. Droit Poitiers, T. 42, 2002, PUF
- BRICHET R., Le rôle des associations privées dans la vie administrative, *AIDA*, 1980, p. 123
- CHEVALLIER J., L'association entre privé et public, *RDP*, 1981, p. 877
- DAVID-AESCHLIMANN R., Les justiciers du droit. L'action des associations en faveur des plus démunis, *Inform. soc.*, n° 81, 2000, p. 110
- DIVERS, *Les associations dans l'action sociale*, 1997 (Toulouse), 1999 (Dijon), Ed. ENSP ;
- DIVERS, Associations : le pari de l'engagement, *Inform. soc.*, n° 90-91, 2001
- LIGNEAU P., Vie associative et décentralisation, *RDSS*, 1984, p. 24
- THERY H. (Rapport), *La place et le rôle du secteur associatif dans le développement de la politique d'action éducative, sanitaire et sociale*, Cons. écon. et soc., 1986
- TRIOMPHE A., BOUMENDIL J., La place des associations dans la gestion des établissements sociaux, *Rev. études coop. et mut.*, 1996, p. 16

CHOMAGE ET EXCLUSIONS

Ouvrages et rapports

- AUBRY M. (Dir.), *Relations sociales et emploi*, Commissariat général du Plan, La Doc. fr., 1989
- DANIEL C., TUCHSZIRER C., *L'Etat face aux chômeurs. L'indemnisation du chômage de 1884 à nos jours*, 1999, Flammarion
- DEMAZIERE D., *Le chômage de longue durée*, 1994, PUF

DIVERS, *Droit de l'emploi*, 1999, Dalloz
 DIVERS, *La politique de l'emploi*, DARES, 1997, La Découverte
 DIVERS, *Guide des aides à l'emploi*, 1995, La Doc. fr.
 DIVERS, *Les sans-emploi et la loi. Hier et aujourd'hui* (Actes du Colloque de Nantes, juin 1987), 1988, Ed. Calligrammes
 HOLCMA N R., *Le chômage, mécanismes économiques, conséquences sociales et humaines*, 1997, La Doc. fr.
 MARCEL B., TAIEB J., *Le chômage aujourd'hui. Un phénomène pluriel*, 1997, Nathan
 SILHOL B., *Le chômage partiel*, 1998, LGDJ.
 WILLMANN C., *L'identité juridique du chômeur*, LGDJ, 1998 ;
 WUHL S., *Du chômage à l'exclusion ? L'état des politiques, l'apport des expériences*, 1991, Syros
 WUHL S., *Les exclus face à l'emploi*, 1992, Syros.

Revue s, articles

- ACAR B., Le partage du travail : de la réduction de la durée du travail à l'émergence d'un droit des repos, *Dr. soc.*, 1994, p. 456
- ARCEGA G., Les cotisations sociales sont-elles devenues un obstacle à l'emploi ? Le prélèvement social : un système vertueux à sa naissance, *Regards*, n° 18, 2000, p. 18
- ARSEQUEL A., Vers un infléchissement du régime d'assurance chômage, *Dr. soc.*, 1996, p. 586
- BADEL M., LABORDE J.P., LAFORE R., La loi quinquennale sur l'emploi du 20 décembre 1993 et l'insertion, *RDSS*, 1994, p. 533
- BALLET S., Emploi précaire des jeunes ou chômage différé, *Dr. ouvrier*, 1981, p. 82 ;
- BALLET S., Insertion sociale et professionnelle des jeunes de 16 à 26 ans, *Dr. ouvrier*, 1984, p. 85
- BALLET S., La réforme de l'apprentissage : nouvelle étape vers la précarisation de l'emploi, *Dr. ouvrier*, 1988, p. 493
- BAUDET-CAILLE V., L'indemnisation du chômage, *ASH*, n° 2240 (n° spécial), 2001
- BELORGEY J. M., L'allocation spécifique d'attente : un accouchement difficile, *Dr. soc.*, 1998, p. 588
- BORGETTO M., La réforme du système d'indemnisation du chômage : vers un retour en force de la logique d'assistance ?, *Dr. soc.*, 2001, p. 355
- BORGETTO M., L'alinéa 5 du préambule, in G. CONAC, X. PRETOT, G. TEBOUL (Dir.), *Le préambule de la constitution du 27 octobre 1946*, p. 127, 2001, Dalloz
- BOUDINEAU C., Le dispositif d'assurance chômage : quelle refonte ?, *LPA*, n° 258, 2001, p. 4
- BOUDINEAU C., Quelle protection contre le chômage pour les travailleurs indépendants ?, *LPA*, n° 46, 2001, p. 9
- BURDILLAT M., OUTIN J.L., Les liens entre l'emploi et la protection sociale : portée et limites des aménagements successifs, *RFAS*, n° 3-4, 2000, p. 147
- COUTURIER G., Plans sociaux et exigences de reclassement, *Dr. soc.*, 1994, p. 436
- DANIEL C., L'indemnisation des chômeurs : de la réduction des droits à une protection sociale éclatée, *Dr. soc.*, 1999, p. 1065
- DANIEL C., L'indemnisation du chômage depuis 1974 : d'une logique d'intégration à une logique de segmentation, *RFAS*, n° 3-4, 2000, p. 29
- DANIEL C., Les politiques d'emploi : une révolution silencieuse, *Dr. soc.*, 1998, p. 3
- DAYAN J.L., L'avenir de l'assurance chômage : à nouveaux risques, nouveau régime ?, *Dr. soc.*, 1996, p. 670
- De FOUCAULD J. B., Une citoyenneté pour les chômeurs, *Dr. soc.*, 1992, p. 653
- DEL SOL M., Le droit des salariés à une formation professionnelle qualifiante : des aspects juridiques classiques, des interrogations renouvelées, *Dr. soc.*, 1994, p. 412
- DEMAZIERE D., Le chômage de longue durée : placement ou assistance, *RFAS*, 1989, n° 2, p. 103
- DOMERGUE J.P., Assurance chômage et aide à la réinsertion, *Dr. soc.*, 1998, p. 912
- DOMERGUE J.P., Le droit du chômage ou du non-emploi, *Dr. soc.*, 1997, p. 463
- DUPEYROUX J.J., Réflexions sur l'indemnisation du chômage partiel, *Dr. soc.*, 1975, p. 113 ;
- DUQUESNE F., Le contentieux des contrats aidés, *Dr. soc.*, 1999, p. 134
- ELBAUM M., Coût du chômage, dépenses passives, traitement social : quelles significations pour un redéploiement ?, *Dr. soc.*, 1996, p. 451
- ELBAUM M., Petits boulots, stages, emplois précaires : quelle " flexibilité " pour quelle insertion ?, *Dr. soc.*, 1988, p. 311
- EUVRARD F., L'indemnisation du chômage : autres systèmes, autres niveaux d'indemnisation, *Dr. soc.*, 1983, p. 322
- EUZEBY C., L'indemnisation du chômage : un système à réformer ?, *Futuribles*, n° 253, 2000, p. 21
- FAURE-MURET E., Les raisons d'une précarité, *Dr. soc.*, 1989, p. 677
- FOUDIR., STANKIEWICZ F., La lutte contre le chômage de longue durée ou l'émergence d'une politique autonome, 1987, *RFAS*, n° 3, p. 31
- FREYSSINET J., Nouvelles formes d'emploi et précarité : comparaisons internationales, *Dr. soc.*, 1989, p. 293
- FREYSSINET J., Plein emploi, droit au travail, emploi convenable, *Revue de l'IRE S*, n° 34, 2000, 27
- GARONNA P., Indemnisation du chômage et politiques de l'emploi, *RFAS*, 1990, n° 3, p. 73
- GAUTIE J., Insertion professionnelle et chômage des jeunes en France, *Regards sur l'actualité*, 1997, n° 233, p. 12
- GAUTRAT J., Le rôle de la sociologie du chômage et de la pauvreté dans le débat public, *Recherches et Prévisions*, CNAF, p.69-75, 1994.
- HANTALI N., Le volet emploi de la loi du 29 juillet 1998, *RDSS*, 1999, p. 325
- HOCQUET J. Y., Les conventions du Fonds national de l'emploi, *Dr. soc.*, 1985, p. 651
- JEAMMAUD A., M. LE FRIANT, L'incertain droit à l'emploi, *Travail, Genre et Sociétés*, n° 2, 1999, p. 29
- KERBOURC'H J. Y., L'imbroglio juridique des politiques de lutte contre l'instabilité de l'emploi, *Travail et Emploi*, n° 85, 2001, p. 5

- LACHAISE G., Les contrats à durée déterminée successifs, *Dr. soc.*, 1989, p. 652
- LAFARGE P., AUFRAISE J.C., Le nouveau système d'indemnisation des travailleurs sans emploi, *Gaz. Pal.*, 8-9 juin 1984, p. 3
- LARDY-PELISSIER B., L'obligation de reclassement, *Dr. soc.*, 1998, p. 399
- LIGNEAU P., Les prestations de solidarité pour les chômeurs en fin de droits, *Mél. J. Savatier*, p. 317, 1992, PUF
- LIZE L., Politiques de recrutement des entreprises et aides à l'emploi : quel rôle pour l'ANPE ?, *Travail et emploi*, n° 83, 2000, p. 97
- MARTIN I., La protection sociale des chômeurs privés d'emploi, *Dr. soc.*, 1985, p. 769
- MAUGUEN Y., La création d'entreprise par les demandeurs d'emploi, *RFAS*, 1984, n° 3, p. 97
- MAURIN M.L., Partage des risques et responsabilité de l'emploi, *Dr. soc.*, 2000, 730
- MOREL S., De l'assurance chômage à l'assistance chômage : la dégradation des statuts, *Revue de l'IRES*, n° 30, 1999, p. 121
- POIRIER M., L'accession au travail : insertion ou formation, *Dr. soc.*, 1993, p. 257
- PRETOT X., A propos d'une réforme : quelques réflexions sur l'indemnisation du chômage, *RDSS*, 1985, p. 105
- PRIEUR J., L'insertion professionnelle des jeunes chômeurs, *Dr. soc.*, 1978, p. 247
- RABANNES P., Formation et traitement social du chômage. La politique française et les objectifs communautaires, *RFAS*, 1988, n° 4, p. 59
- RAY J. E., Partage du travail et plan social, *Dr. soc.*, 1994, p. 444
- ROUSSEAU Y., Le contentieux du non-emploi, *Dr. soc.*, 1999, p. 258
- SANTELMANN P., Du bon usage de la formation en alternance, *RFAS*, 1993, n° 4, p. 103 ;
- SANTELMANN P., Insertion et formation professionnelles des jeunes. Quel droit à la qualification ?, *Dr. soc.*, 1993, p. 418
- SAVATIER J., Contentieux de l'assurance-chômage, *Dr. soc.*, 2000, p. 1130
- SCHALCHLI D., Les mesures d'insertion des jeunes : juxtaposition ou cohérence, *Dr. soc.*, 1985, p. 317
- TALBOT P., Le contentieux administratif des aides destinées aux demandeurs d'emploi, *JCP*, éd. E, I, 1993, p. 216 ;
- THÉRY M., L'adaptation de l'assurance chômage à la nouvelle donne du travail, *Dr. soc.*, 2000, p. 739
- TRIBOULET J.L., Les mesures d'accompagnement des licenciements pour motif économique, *Dr. soc.*, 1992, p. 780
- TUCHSZIRER C., L'impact de l'assurance-chômage sur les normes d'emploi et de salaire : l'inéluctable dérive vers les activités réduites, *Revue de l'IRES*, n° 33, 2000, p. 33
- TUCHSZIRER C., Le PARE, outil d'un nouveau parcours d'insertion pour les chômeurs ?, *Dr. soc.*, 2001, p. 393
- TUCHSZIRER C., La nouvelle convention d'assurance chômage : le PARE qui cache la forêt, *Mouvements*, n° 14, 2001, p. 15
- VERICEL M., L'ANPE, une institution à supprimer ou à renforcer ?, *Dr. soc.*, 2000, p. 95
- WALWEI U., Niveau de l'emploi et sécurité sociale : paradoxes de la globalisation, *Rev. int. séc. soc.*, vol. 54, n° 1, 2001, p. 21 ;
- WILLMANN C., Le chômeur cocontractant, *Dr. soc.*, 2001, p. 384
- WILLMANN C., La nouvelle convention d'assurance chômage du 1^{er} janvier 2001... et après ?, *RDSS*, 2001, p. 191.

ACCES AUX SOINS

Ouvrages et rapports

- BOULARD J.C., Rapport sur la couverture maladie universelle, *Liaisons sociales*, n°102
- BOULARD J.C., *CMU : mode d'emploi*, Rapport d'information AN n° 1787, 1999
- DIVERS, *Les nouveaux enjeux des politiques de santé* (ENA), 1995, La Doc. fr.
- EL HAYEK C. (Dir.), *Santé et apprentissages*, 1994, La Doc. fr.
- EL HAYEK C. (Dir.), *Santé, savoirs et insertion*, 1995, La Doc. fr.
- HAUT COMITE DE LA SANTE PUBLIQUE, *La santé en France* (Rapport), 1996, La Doc. fr.
- HAUT COMITE DE LA SANTE PUBLIQUE *La progression de la précarité en France et ses effets sur la santé* (Rapport), 1998, Ed. ENSP ;
- HAUT COMITE DE LA SANTE PUBLIQUE *Allocation régionale des ressources et réduction des inégalités de santé* (Rapport), 1998, Ed. ENSP
- HAUT COMITE DE LA SANTE PUBLIQUE, *Le panier de biens et services de santé* (Rapport), 2000, ENSP
- LE ROUX S. (Rapport), *Les inégalités devant la santé*, 1985, La Doc. fr.
- MARROT B., *L'administration de la santé en France*, 1995, l'Harmattan
- MOUGEOT M., *Régulation du système de santé*, Cons. anal. écon., 1999, La Doc. fr.
- REVOL J., STROHL H., *L'accès aux soins des personnes en situation de précarité*, 1988, IGAS
- ROCHFORT R. (Dir.), *Les inégalités sociales de santé*, Commissariat général du Plan, 1993, La Doc. fr.
- SCHNEIDER-BUNNER C., *Santé et justice sociale*, 1997, Economica.

Revue, articles

- BALLAND V., L'accès aux soins des plus démunis, *ASH*, supplément au n° 2171, 2000
- BELANGER M., L'accès aux soins de santé en France des étrangers ressortissants non communautaires, *RDSS*, 1994, p. 422
- BORDELOUP J., Réflexions sur les conditions d'accès aux soins des personnes en situation de précarité, *Dr. soc.*, 1988, p. 340
- BORGETTO M., Brèves réflexions sur les apports et les limites de la loi créant une CMU, *Dr. soc.*, 2000, p. 30
- CAYLA J.S., L'accès aux soins et la politique de santé publique, *RDSS*, 1999, p. 409
- CHAUCHARD J.P., MARIE R., La CMU : résurgence de l'aide sociale ou mutation de la sécurité sociale ?, *RFAS*, n° 4, 2001, p. 139

- DESSAINT L., FOURNIER C., Egalité des droits, égalité des chances : l'accès aux soins, *RFAS*, n° 2, 1998, p. 43
- DEVERS A., La protection de la santé de l'étranger en situation irrégulière, *RDSS*, 2001, p. 241
- DIVERS, CMU : éviter le bogue social (Dossier), *JAS*, 1999, n° 42, p. 19
- DIVERS, La santé des jeunes en difficulté, *Echanges santé*, 1995, n° 77
- DIVERS, La santé en prison : un enjeu de santé publique, *RFAS*, 1997, n° 1
- DIVERS, La prévention sanitaire en France, *RDSS*, 1983, n° 2 (n° spécial)
- DIVERS, Santé et démocratie, *Inform. soc.*, 1993, n° 26, (n° spécial)
- DIVERS, Plan Santé Ville, réseaux de Santé de Proximité, *Echanges santé* (n° hors-série), septembre 1995
- DUPEYROUX J.J., La fin et les moyens, *Dr. soc.*, 2000, p. 4
- ESPER C., La coopération entre acteurs de santé : le droit est-il à la hauteur de la pratique ?, *Rapport public du Conseil d'Etat*, 1998, p. 441
- GRANIER A., Précarité et demande de santé, *Projet*, n° 263, 2000, p. 43
- HELARY-OLIVIER C., La CMU : impact sur les mutuelles et sur l'organisation de la protection sociale en France, *Dr. soc.*, 2000, p. 41
- JACQUOT S., La CMU, *ASH*, supplément au n° 2171, 2000
- JOEL M.E., Des soins à la santé publique, *Projet*, n° 263, 2000, p. 35
- JOHANNET G., L'égalité d'accès aux soins, *Rapport public du Conseil d'Etat*, 1998, p. 429
- JOURDIN P., Premières décisions de la Commission centrale d'aide sociale relatives à la protection complémentaire en matière de santé : brèves réflexions... et nombreuses interrogations, *RDSS*, 2001, p. 328
- KESTEMAN N., Santé et famille : l'accès aux droits, *Inform. soc.*, n° 81, 2000, p. 88
- KOUBI G., Réflexions sur la gratuité dans le droit de la santé, *RDSS* 1999, p. 1
- LABOURDETTE A., La prévention dans le domaine de la santé, *RFAS*, 1996, n° 2, p. 141
- LAFORE R., La CMU, un nouvel îlot dans l'archipel de l'assurance maladie, *Dr. soc.*, 2000, p. 21
- LAUDOYER P., GUYOT J.C., La santé des exclus au risque d'une politique de la ville, *RFAS*, 1998, n° 3, p. 141
- LEFEVRE C., Couverture maladie et RMI : perceptions et réalités. Des résultats d'enquête, *RFAS*, n° 2, 1999, p. 77
- LEGOUHY M.M., La CMU, *RPDS*, n° 662, 2000, p. 167
- LEMOYNE DE FORGES J.M., L'intervention de l'Etat en matière sanitaire. Quelques rappels historiques, *Rapport public du Conseil d'Etat*, 1998, p. 489
- LEVY C., MONY P., VOLOVITCH P., La CMU : ce qui doit changer, *Dr. soc.*, 2000, p. 57
- LIGNEAU P., La réforme de l'aide médicale, *RDSS*, 1993, p. 99
- LIGNEAU P., L'aide médicale moribonde, *Mélanges E. Alfandari*, p. 389, 1999, Dalloz
- MARIE R., La CMU, *Dr. soc.*, 2000, p. 7
- MOREAU J., Le droit à la santé, *AIDA* (juil/août, n° spécial), 1998, p. 185
- PEDROT P., L'accès aux soins des personnes les plus démunies, *RDSS*, 1995, p. 394
- PEDROT P., REBECQ G., La protection sociale des détenus, *RDSS*, 1995, p. 829
- REMY P.L., Points de repère pour une réflexion sur notre système de soins, *Dr. soc.*, 1999, p. 362
- SAINT-JOURS Y., L'assurance personnelle en matière de maladie et de maternité ou l'assurance labyrinthe, *RDSS*, 1980, p. 453
- SENEQUIER H., La CMU, *Regards sur l'actualité*, n° 255, 1999, p. 3
- STROHL H., Le mythe de l'accès aux soins, *Dr. soc.*, 1995, p. 789
- TABUTEAU D., Le droit à la santé : quelques éléments d'actualité, *Dr. soc.*, 1991, p. 332
- VERKINDT P.Y., La santé des personnes les plus démunies et le rôle des organismes sociaux, *RDSS*, 1999, p. 416.
- VOLOVITCH P., Egalité devant les soins, égalité devant la santé : quel rôle pour l'assurance-maladie ?, *Revue de l'IRE*, n° 30, 1999, p. 149.
- ZAIMAN C., Le régime universel : les objectifs et les difficultés de sa mise en place, *Dr. soc.*, 1996, p. 333.

ACCES AU LOGEMENT

Généralités

Ouvrages, rapports

- ABALLEA F., BENJAMIN I., *Les centres d'hébergement et de réadaptation sociale, évaluation d'expériences innovantes*, Rapport FORS, 1987
- AUVIGNE F., YAHIEL M., *Rapport d'enquête sur la situation financière des CAT et des CHRS*, IGF/IGAS, 1993
- BALLAIN R., BENGUIGUI F., *Loger les personnes défavorisées*, 1995, La Doc. fr.
- BRESSON M., *Les SDF et le nouveau contrat social : l'importance du logement pour combattre l'exclusion*, 1997, L'Harmattan
- DELARUE J.M., *Banlieues en difficultés, la relégation*, 1992, Syros
- DIVERS (Rapport), *Comment loger les plus démunis*, FNPACT, UNFHLM, 1989
- DUMONT J.L., *Relancer la politique du logement social*, Rapport d'information, AN, n° 3151, 2001
- DUPREZ D., HEDDLI M., *Le mal des banlieues, sentiment d'insécurité et crise identitaire*, 1992, L'Harmattan
- GEINDRE F. (Rapport au MELT), *L'attribution des logements sociaux*, 1989
- GEINDRE F. (Rapport), *Ville, démocratie, solidarité, le pari d'une politique*, 1993, La Doc. fr.
- GEINDRE F., LANCO P. (Rapport), *Le logement, une priorité pour le XI^{ème} Plan*, La Doc. fr., 1993
- GHEKIERE L., *Les politiques du logement dans l'Europe de demain*, 1992, La Doc. fr.
- HAUT COMITE POUR LE LOGEMENT DES PERSONNES DEFAVORISEES, *Le besoin de cohérence dans la politique du logement*, 5^e Rapport, ronéo, 1999
- LACAZE J.P., *Les Français et leur logement*, Ecole nation. Ponts et Chaussées, 1990
- LALLAOUI M., *Du bidonville aux HLM*, 1993, Syros
- LELIEVRE E., LEVY-VROELANT C., *La ville en mouvement, habitat et habitants*, 1992, L'Harmattan
- LIPIETZ H., ROUQUETTE R., *Droit du logement social*, 1991, Ed. du Moniteur
- RENAUDIN G., FERRE I., MATHIEU P.Y., *Le social dans l'habitat, guide pratique des réalisations et ressources*, 1989, UNFOHLM
- VALLAIN R., JACQUIER C., *Politique française en faveur des mal-logés*, 1987, MELTM
- VILLEROY DE GALHAU F. DE, *Rapport d'enquête sur les centres d'hébergement*, 1995, Min. Econ. et Finances.
- WODON Q., *Logement, le droit des exclus*, 1992, Ed. Ouvrières.

Revue, articles

- ALFANDARI E., MAUREL E. (Dir.), Hébergement et réadaptation sociale, *RDSS*, 1996
- BALLAIN R., BEHAR D., *Vingt ans après la réforme de 1977, refonder la politique du logement*, *Fondations*, n° 6, 1998, p. 51
- BALLAIN R., *Regard sur la politique du logement en faveur des défavorisés*, *Rech. et prév.*, n° 62, 2000, p. 3
- BALLET D., *Les CHRS, Les cahiers de l'habitat*, 1992, n° 17
- BENHAMOU Y., *Réflexions sur la physionomie nouvelle de la procédure d'expulsion locative*, *LPA*, n° 18, 2000, p. 9
- BOURGOIS J.L., *Solidarité et urbanisme*, *JCP, éd. N.*, 2001, p. 494
- BROUANT J.P., BROUILLAUD J.P., *Les décisions d'attribution des HLM*, *AJPI*, 2000, p. 895
- BROUANT J.P., *La loi SRU et l'habitat*, *AJDA*, 2001, p. 56
- CHAPEAUX L., MOUILLART M., *Le logement des jeunes*, *Regards sur l'actualité*, n° 237, 1998, p. 25
- CHAUVIÈRE M. (Dir.), *La bataille des squatters et l'invention du droit au logement*, *Cahiers du Groupement de recherche sur les mouvements familiaux*, 1992, n° 7
- DIVERS, *Nouvelle crise du logement*, *Inform. soc.*, n° 77, 1999
- DIVERS, *Le logement des personnes défavorisées*, *Recherche sociale*, n° 151 et 152 (n° spéciaux), 1999
- GIAMI P., *Sous-location de logements HLM : quel régime juridique pour quelles finances ?*, *AJPI*, 2000, p. 905
- GREMION C., LIPIANSKY S., *Héberger, l'accueil des sans-abri dans un département d'Ile de France*, *Cahiers du PUCA*, n° 107, 1999
- MAURY Y., *La politique publique du logement social*, *Inform. soc.*, n° 95, 2001, p. 50
- MAURY Y., *Profession : logeur social*, *Les annales de la recherche urbaine*, 2000
- PADIEU C., *L'hébergement et la réadaptation sociale en 1985*, *Solidarité-santé, Et. stat.*, 1986, n°1, p. 77
- ROUQUETTE R., *Les politiques publiques en faveur du logement*, *Vie sociale*, n° 5-6, 1993, p. 25
- WERTENSCHLAG B., *La loi SRU, le financement du logement social et la compétence des organismes HLM*, *AJDI*, 2001, p. 121
- ZTOUNI F., *La définition du logement social*, *Rev. gén. collect. territ.*, n° 13, 2000, p. 426.

Droit au logement, aide au logement, accès au droit

- BARKAT F., *Le maintien dans le logement*, *RDSS*, 1999, p. 305
- DIVERS, *Promouvoir le droit au logement, contribution à l'évaluation de la loi du 31 mai 1990*, La Doc. fr., 1998
- DOUTRELIGNE P., *Vers un droit au logement*, *Inform. soc.*, n° 81, 2000, p. 62
- DOUTRELIGNE P., *Le logement des personnes défavorisées. Les outils pour un droit au logement*, *ASH, supplément au n° 2158*, 2000

- GUYARD, *Rapport d'information sur les difficultés d'accès au logement social*, AN, n° 684, 1989
- LAFORE R., L'accès à un logement, *RDSS*, 1999, p. 283
- LAIR M., *Evaluation de l'efficacité économique et sociale des aides publiques au logement* (Avis), Cons. écon. et soc., 1994
- LAMBERT P., Le droit à un logement décent, *Rev. tr. dr. homme*, n° 45, 2001, p. 47
- LAUSSINOTTE S., *L'expulsion (de la reconnaissance du droit au logement à la réalité des sans-logis)*, 1994, TSA Ed.
- LEGE B., *Le droit au logement en question*, 1991, Syros alternatives
- LEGOUHY M.M., Les aides et allocations de logement, *RPDS*, n° 670, 2001, p. 43
- MARCOVITCH D., *Du droit au logement au droit à l'habitat : un bilan en demi-teinte pour les plus démunis*, Rapport d'information AN, n° 2108, 2000
- MELTM, *Mettre en œuvre le droit au logement*, Guide des procédures et des outils, 1990
- MONACHON-DUCHENE N., Prévenir l'expulsion locative pour lutter contre l'exclusion, *JCP I*, 1998, p. 174
- MOUILLART M., *Logement et exclusion, les points de l'économie*, ACMIL, 1998.

FAMILLE ET ACCES AUX DROITS

Généralités

Ouvrages, rapports

- ANCELIN J., *L'action sociale familiale et les caisses d'allocations familiales*, Comité d'histoire de la Sécurité sociale, 1997
- BAUER M., *La tutelle aux prestations sociales*, 1988, ESF
- BICHOT J., *La politique familiale*, 1993, Cujas
- BOUQUET B. (Dir.), *Les implicites de la politique familiale, approches historiques, juridiques et politiques*, Dunod, 2000
- BRIN H. (Rapport), *La politique familiale française*, Cons. écon. et soc., 1991
- CHAUVIÈRE M., *Enfance inadaptée, l'héritage de Vichy*, 1980, Ed. Ouvrières
- CONSEIL D'ETAT, *Statut et protection de l'enfant*, 1990, La Doc. fr.
- DONZELOT J., *La police des familles*, 1978, Ed. de Minuit
- LAROQUE P. (Dir.), *La politique familiale en France depuis 1945*, 1986, La Doc. fr.
- LE GALL D., MARTIN C. (Dir.), *Familles et politiques sociales. Dix questions sur le lien familial contemporain*, 1996, L'Harmattan
- MESSU M., *Les politiques familiales : du natalisme à la solidarité*, 1992, Ed. Ouvrières
- STECK P., *Les prestations familiales*, 1993, PUF
- STECK P., *Droit et famille*, 1997, Economica
- THELOT C., VILLAC M., *Politique familiale. Bilan et perspectives* (Rapport), 1998, La Doc. fr.
- VERDIER P., DUBOC M., *Face au secret de ses origines, le droit d'accès au dossier des enfants abandonnés*, 1996, Dunod.
- VERDIER P., *Le guide de l'aide sociale à l'enfance*, 1995, Bayard

Revue

- ABALLEA F., Décentralisation et action sociale familiale, *RFAS*, n° 2, 1998, p. 181
- ARSEQUEL A., Les politiques familiales en France, *LPA*, 9 mars 1994
- ATTIAS-DONFUT C., L'Etat, substitut des familles ?, *Dr. soc.*, 1999, p. 481
- BAUER M., La tutelle, la curatelle, conseil, assistance et contrôle, *Inform. soc.*, 1997, n° 74, p. 114
- CONCIALDI P., Comment aider les familles à faibles revenus ?, *Inform. soc.*, n° 86, 2000, p. 88
- DESJARDINS B., La prévention des handicaps, *Dr. soc.*, 1991, p. 588
- DIVERS, Familles et action sociale aujourd'hui, *Vie sociale*, n° 1, 2001
- DIVERS, Familles, interventions et politiques, nouvelles régulations sociales, *Annales de Vaucluse*, 1987, n° 27
- DIVERS, La politique familiale, *Dr. soc.*, 1981, (n° spécial)
- DIVERS, Regards sur les prestations familiales, *Dr. soc.*, 1985, n° 5 (n° spécial)
- DIVERS, La responsabilité des familles, *Inform. soc.*, 1999, n° 73-74
- DIVERS, Politiques familiales et redistribution, *Solidarité-Santé*, 1998, n° 2-3
- FAVIER Y., L'enfant et les institutions sociales, *Droit et patrimoine*, novembre 2000, p. 73
- FOSSIER T., La place de la tutelle aux prestations sociales dans la protection de l'enfant et de la famille, *Sauvegarde de l'enfance*, 1996, p. 284
- FRAGONARD B., Eléments pour un débat sur le critère de ressources dans la législation des prestations familiales, *Dr. soc.*, 1984, p. 308
- LABORDE J.P., MONEGER F. (Dir.), Prestations familiales et contrôle social, *RDSS*, n° 4, 1994
- LAMBERT T., Les besoins d'information pour la prévention sociale des handicaps, *Cah. CTN*, 1988, n° 42, p. 1
- LENOIR R., Politique sociale et construction sociale de la famille, *RFSP*, 1991, p. 781
- MAINGUENEAU E., RASTIER A.C., Bilan de la loi famille du 25 juillet 1994, *Dr. soc.*, 1999, p. 376
- MARTIN C., Comparer les questions familiales en Europe, *Recherches et Prévisions*, n° 55, 1999, p. 21
- MESSU M., Etat, famille, individu, *Inform. soc.*, n° 80, 1999, p. 86
- MESSU M., Politique familiale et politique sociale des revenus, *Rev. int. séc. soc.*, 1993, n° 3
- MESSU M., Quelle est la famille de la politique familiale ?, *Sociétés et représentations* (n° hors-série), 1999, p. 164

- MONEGER F., Le respect de la vie familiale pour lutter contre l'exclusion, *RDSS*, 1999, p. 446
 NEZOSI G., Solidaires, forcément, *Inform. soc.*, n° 86, 2000, p. 68
 PINTIAU F., La loi du 25 juillet 1994 sur la famille : une occasion manquée, *RDSS*, 1995, p. 170
 SAINT-JOURS Y., La sécurité sociale et la prévention des risques sociaux, *Dr. soc.*, 1994, p. 594
 STECK P., Les prestations légales de la branche Famille de la Sécurité sociale à l'orée du siècle, *Recherches et Prévisions*, juin/septembre, 2002
 VILLAC M., La politique familiale, *Cahiers Français*, n° 292, 1999, p. 62

Individualisation des droits, personnes à charge et solidarités familiales

- AMROUNI I., MONTES J.F., L'âge limite dans le statut d'enfant à charge, *Inform. soc.*, n° 84, 2000, p. 102
 BELORGEY J. M., Le droit et ses marges au cœur de la problématique des revenus familiaux, *Inform. soc.*, n° 86, 2000, p. 4
 BERTHET P., *Les obligations alimentaires et les transformations de la famille*, 2000, L'Harmattan
 BROCAS A.M., L'individualisation des droits sociaux, *Recherches et prévisions*, n° 55, 1999, p. 11
 CHOQUET L. H., SAYN I. (Dir.), *Obligation alimentaire et solidarité familiale. Entre droit civil, protection sociale et réalités familiales*, LGDJ, 2000
 CONSEIL D'ETAT, *Aide sociale, obligation alimentaire et patrimoine*, La Doc. fr., 1999
 DEBORDEAUX D., STROBEL P. (Dir.), *Les solidarités familiales en questions*, LGDJ, 2002
 GEA F., Solidarité familiale et solidarité sociale. Sur l'application du principe de subsidiarité dans le droit de l'aide sociale, *Ann. Fac. Droit Strasbourg*, n° 2, 1998, p. 107
 GILLES A.M., *Le couple en droit social*, Economica, 1997
 KESTEMAN N., Santé et famille : l'accès aux droits, *Informations sociales*, n° 81, 2000, p. 88.
 LAFORE R., Les pratiques d'individualisation des dispositifs d'aide et de soutien. Du contrat d'insertion au droit des usagers, *Inform. soc.*, n° 108, 2003, p. 26
 LANQUETIN M. T., ALLOUACHE A., KERSCHEN N., LETABLIER M. T., *Individualisation-familialisation des droits en matière de protection sociale et droits fondamentaux*, Rapport à la CNAF, 2002
 OUTIN J. L., *Familles et droits sociaux. Les modalités d'accès aux prestations familiales*, Rapport de recherche pour la CNAF, 1979
 SAYN I. (Dir.), *Enfant à charge et parent isolé ou les difficultés de mise en œuvre des critères de fait*, Rapport à la CNAF, 1996
 ZAIDMAN C., L'individualisation des droits réduirait-elle les inégalités hommes/femmes ?, *Dr. soc.*, 1998, p. 590

ACCES AU DROIT ET A LA JUSTICE

- BOUCHET P. (Rapport), *La réforme de l'accès au droit et à la justice*, 2001, La Doc. fr.
 BOUGRAB J., L'aide juridictionnelle, un droit fondamental ?, *AJDA*, 2001, p. 1016
 BRUNET B., Les modes alternatifs de règlement des litiges, quelques propos sur la réforme de la justice et la régulation par le droit, *Gaz. Pal*, 21-23 décembre 1997, p. 2
 CADIEU L., Premières et brèves vues sur le nouveau droit de l'aide juridictionnelle, *Rev. jur. Ouest*, 1991, p. 323
 CADIEU L., Solution judiciaire et règlement amiable des litiges, de la contradiction à la conciliation, *Mélanges Cl. Champeaud*, p. 123, 1997, Dalloz
 CONSEIL D'ETAT, *La réforme de l'aide judiciaire*, La Doc. fr., 1991
 CORNU G., Les modes alternatifs de règlement des conflits, Rapport de synthèse, *RIDC*, 1997/2, p. 313
 FAGET J., L'accès au droit : logiques de marché et enjeux sociaux, *Droit et société*, n° 30-31, 1995, p. 367
 FRISON-ROCHE M.-A., Principes et intendance dans l'accès au droit et l'accès à la justice, *JCP*, 1997, I., 4051
 LAROCHE DE ROUSSANE P., Commentaire de la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique, *Act. lég. Dalloz*, 1^{er} et 2^e cahiers, 1992, p. 1 et p. 97
 LEBRETON S., Le volet social de la réforme de la justice : la loi n° 98-1163 du 18 décembre 1998 relative à l'accès au droit et à la résolution amiable des conflits, *RDSS*, 1999, p. 664
 LEROY J., Aide juridique, aide sociale et action sociale, *RDSS*, 1992, p. 223
 MARCHESINI G., Le droit à l'aide juridictionnelle. Réflexions sur l'effectivité d'un droit fondamental, *Rev. recherche juridique. Droit prospectif*, 2003-1, p. 77
 OPPETIT B., L'aide judiciaire, *D.*, 1972, chr., p. 41
 RENOUX T., Le droit au recours juridictionnel, *JCP*, 1993, I, 3675
 RIALS A., *L'accès à la justice*, 1993, Coll. QSI, PUF
 RIBS J., L'accès au droit, *Mél. Jacques Robert*, 1998, p. 415, LGDJ
 WYVEKENS A., Le traitement de la délinquance urbaine dans les maisons de la justice, *D.*, 1995, p. 93.

TRAVAIL SOCIAL

Généralités

- ALLARD C., *Educateur, un p'tit boulot sans histoire*, 1997, L'Harmattan
- BAILLEAU F. et alii, *Lectures sociologiques du travail social*, 1985, Ed. ouvrières
- BOUQUET B., Assistants de service social, quelles orientations pour la décennie 1990 ?, *Cah. du CTN*, avril-juin 1990
- CATHALA B., *Repères juridiques du travail social*, 1999, 2^e éd., Ed. ESF
- CHOPART J.N. (Dir.), *Les mutations du travail social*, 2000, Dunod
- CNAF, Les professionnels du social, *Inform. soc.* (n° spécial), 1/1985
- DIVERS, A quoi sert le travail social ?, *Esprit* (n° spécial), mars-avril 1998
- DIVERS, C'est la qualification qu'il nous faut, *Les cahiers de CQFD*, n° 4, juin 2000
- DIVERS, *Guide du travailleur social*, TSA-Editions, 2000
- DIVERS, Histoire de la formation au travail social en Europe, *Vie sociale*, n° 2, 2000
- DIVERS, *La formation interrogée*, Synd. nat. des associations pour la sauvegarde de l'enfance, 2001
- DIVERS, Le social aux prises avec l'histoire, *Vie sociale*, n° 16/89
- DIVERS, Le travail social en Europe, *Vie sociale*, n° 2-3/1994
- DIVERS, Les métiers du social, *Inform. soc.*, n° 94, 2001
- DIVERS, Quelle responsabilité, du principe à l'action, *Vie sociale*, n° 3, 2001
- DIVERS, Travail social : l'individu, le groupe, le collectif, *Inform. soc.*, n° 83, 2000
- DIAOUI E., *Les organisations du secteur social*, ASH-Editions, 2000
- DUGUE E., Formation en alternance et diplôme professionnel, *RFAS*, 1999, n° 1, p. 105
- HANN G., *Les raisons d'être du travail social*, 1983, ESF
- HENNION-MOREAU S., PINTIAU F. (Dir.), Les travailleurs sociaux, *RDSS* (n° spécial), n° 4, 1993
- ION J., TRICART J.P., *Les travailleurs sociaux*, 4^e éd., 1998, La Découverte
- SERVOIN F., DUCHEMIN R., *Introduction au travail social*, 1983, ESF
- THEVENET A., Les travailleurs sociaux, vingt ans après, *RFAS*, 1988, p. 63
- THEVENET A., DESIGAUX J., *Les travailleurs sociaux*, 4^e éd., PUF, 1999
- VERDES-LEROUX J., *Le travail social*, 1978, Ed. de Minuit.

Evolution du travail social et droits sociaux

- ADICOD, *Justice et travail social*, 1997, TSA éd.
- AUTES M., *Travail social et pauvreté*, 1992, Syros
- DIVERS, Travail social : mutations des pratiques, évolution des compétences, *Vie sociale*, n° 1, 2000
- DONZELOT J., Les transformations de l'intervention sociale face à l'exclusion, in *L'exclusion, l'état des savoirs*, La Découverte, p. 88, 1996
- DURRLEMAN A. (Dir.), *Redéfinir le travail social, réorganiser l'action sociale*, Comm. gén. plan, La Doc. fr., 1994
- HENNION-MOREAU S., PINTIAU F. (Dir.), La place des travailleurs sociaux dans les réformes de la protection sociale, *RDSS* (n° spécial), 1996, p. 835
- LORTHIOIS D., *Mutations de la société et travail social*, Rapport et avis du Conseil économique et social, Editions du JO, 2000
- MONDOLFO P., *Travail social et développement*, Dunod, 2001
- RIDDER G. DE (Dir.), *Les nouvelles frontières de l'intervention sociale*, L'Harmattan, 1997

MODERNISATION ADMINISTRATIVE ET LUTTE CONTRE LES EXCLUSIONS

Généralités sur les services publics et la réforme administrative

- CAILLOSSE J., HARDY J., *Droit et modernisation administrative*, La Doc. fr., 2000
- CHEVALLIER J., Réflexions sur l'idéologie de l'intérêt général, *Variations autour de l'idéologie de l'intérêt général*, CURAPP, PUF, 1978, p. 11
- CONSEIL D'ETAT, *Service public, services publics : déclin ou renouveau ?*, Rapport public 1994, La Documentation publique, Etudes et documents, n°46, 1995
- DECRETON S. (Dir.), *Service public et lien social*, Editions L'Harmattan, 1999
- DELAUNAY B., *L'amélioration des rapports entre l'administration et les administrés. Contribution à l'étude des réformes administratives entreprises depuis 1945*, LGDJ, 1993 ;
- FRAISSE P., GREMION C., *Vers un État de service. Réflexions sur la modernisation du service public* (Dir.), La Doc. fr., 1995
- GREMION C., FRAISSE R. (Dir.), *Le service public en recherche, quelle modernisation ?*, La Doc. fr., 1996.
- HASTINGS M., Les constellations imaginaires du service public, in DECRETON S. (Dir.), *Service public et lien social*, L'Harmattan, pp. 33-52, 1999.
- JOCOY Y., VERRIER P. E., Plus ça change, plus c'est la même chose la répétition au service de la modernisation, *Politique et Management Public*, vol. 20, n° 1, mars 2002
- LE CLAINCHE M., WIENER C. (Dir.), *Le citoyen et son administration*, Imprimerie Nationale, p. 113, 2000
- PETITEVILLE F., L'administration française en " modernisation " : à travers quatre chantiers de réforme, *Les administrations en*

mouvement. Les réformes de modernisation administrative dans quatre pays : Portugal, Pays-Bas, Irlande et France, Current European Issues, Institut Européen d'Administration Publique, pp. 97-138, 1999 ;

Usagers et non-usagers, recours et non-recours

- AUSA C., Les prestations familiales, quelle complexité, *Recherches et Prévisions*, n° 43, 1996.
- BARDAILLE N, OUTIN J-L., *Les allocataires et leur caisse d'allocations familiales*, Rapport de recherche pour la CNAF, 1992 ;
- BOUGET D., *Mieux connaître les publics, les problèmes et les pratiques révélés par la mise en place des Fonds d'Urgence Sociale en France*, Rapport de synthèse, DRESS MiRe, 1999.
- CAIZZI A, QUIROGA A., RIONDEL J-F., Une enquête sur les usagers des CAF dits à faible niveau d'autonomie administrative, *Recherches et Prévisions*, n° 50/51, 1997-1998, p. 131
- CHAUVIÈRE M., Vers une sociologie des rapports sociaux d'usage, *Mire Info*, Mire, n° 26, p. 38, 1992
- DARTEVELLE M., Comment développer l'autonomie des usagers des CAF, *Recherches et Prévisions*, n° 42, 1995
- FRAGONARD B., Quelques réflexions à propos de la complexité du système de prestations familiales, *Dr. soc.*, 1995, p. 765
- HUMBERT C. (Dir.), *Les usagers de l'action sociale, sujets, clients ou bénéficiaires*, L'Harmattan, 2001
- IGAS, *Les institutions sociales face aux usagers*, Rapport, 2001, La Doc. fr.
- MATH A., Le non-recours en France : un vrai problème, un intérêt limité, *Recherches et Prévisions*, pp. 23-31, CNAF, 1996.
- MATH A., VAN OORSCHO W., La question du non-recours aux prestations sociales, *Recherches et Prévisions*, pp. 5-22, 1996
- REINSTADLER A., Non-recours et quasi non-recours à des prestations sans condition de ressources, *Recherches et Prévisions*, pp. 59-68, 1996 ;
- VEILLERIBIERE J. L., Les difficultés administratives des personnes les plus démunies face au système de protection sociale. Synthèse de divers documents de source administrative, *Les travaux de l'Observatoire 2000*, 2000
- ZEGGAR H., Enquête sur les personnes en difficulté face aux prestations et aux administrations, *Les Travaux de l'Observatoire*, Cahier 3, p. 259, 2000 ;
- ZEGGAR H., L'accès aux droits des populations en difficulté, *Dr. soc.*, 2001, p. 535.

Amélioration des services publics, simplification administrative et accès aux droits

- CAIZZI A., La qualité, un enjeu de gestion ?, *Recherches et Prévisions*, n° 68-69, p. 73, 2002
- COMMISSARIAT A LA RÉFORME DE L'ÉTAT, *Développer la qualité du service, chartes qualité et engagements dans les services publics*, La Doc. fr., 1997 ;
- DIVERS, *Développer la qualité du service, chartes qualité et engagements dans les services publics*, Commissariat à la réforme de l'État, La Doc. fr., 1997
- DUBOIS V., Une institution redéfinie par ses usage(r)s?, *Recherches et Prévisions*, 1996, n° 45, 1996
- GODBOUT J., CHAUVIÈRE M. (Dir.), *Les usagers entre marché et citoyenneté*, L'Harmattan, 1992
- JANVIER R., MATHO Y., *Mettre en œuvre le droit des usagers dans les établissements d'action sociale*, Dunod, 2001
- LAFORE R., Services publics sociaux et cohésion sociale, in DECRETON S. (Dir.), *Service public et lien social*, L'Harmattan, p. 373, 1999
- LE CLAINCHE M., Du discours sur la simplification au management de la simplicité, *Les Cahiers de la Fonction Publique et de l'Administration*, n° 220, p. 6, 2003
- LIGNEAU P., Vers une réforme de la loi du 30 juin 1975 sur les institutions sociales et médico-sociales : la place nécessaire du citoyen, *RDSS*, 1997, p. 137
- RAFLIN M.-F., *La modernisation dans les services publics à caractère social*, 1993, CREDOC
- TARBY A., La démarche " qualité " appliquée à la formation : où est le droit ?, *Dr. soc.*, 1994, p. 570
- WARIN P. (Dir.), *Quelle modernisation des services publics ? Les usagers au cœur des réformes*, La Découverte, 1997 ;
- WARIN P., La citoyenneté de guichet, in DECRETON S. (Dir.), *Service public et lien social*, L'Harmattan, p. 98, 1999
- WELLER J. M., *L'État au guichet. Sociologie cognitive du travail et modernisation administrative des services publics*, Desclée de Brouwer, 1999
- WELLER J. M., La modernisation des services publics par l'utilisateur : une revue de littérature (1986-1996), *Sociologie du travail*, n° 3, 1998, p. 365-392 ;
- WELLER J. M., La modernisation du service public : évolution des approches ces dix dernières années, *Recherches et Prévisions*, n° 54, p. 85-92

Evaluation des politiques, observatoires

- DEBORDEAUX D., L'observation sociale au service de l'action, *Recherches et Prévisions*, 1996, n° 46, pp. 73-84 ;
DIVERS, *Les services publics et les populations défavorisées. Évaluation de la politique d'accueil*, Comité interministériel de l'évaluation des politiques publiques, La Doc. fr., 1993
DUTRENT J.M., *Gestion et évaluation des services sociaux*, 1989, Economica
LEGROS M., Les observatoires " tout terrain ", *Informations sociales*, n° 27, 1993
SAUVAGE P., De l'observation à l'évaluation, *Informations sociales*, n° 27, 1993 ;

Contractualisation, coopération, coordination, partenariat

- DAMON J., La dictature du partenariat, *Informations sociales*, n° 95, 2001, p. 37 ;
DIVERS, Partenariat, en théorie et en pratique, *Inform. soc.*, n° 95, 2001
HEMERY V., Le partenariat, une notion juridique en formation ?, *Revue française de droit administratif*, 1998
LAFORE R., Le contrat dans la protection sociale, Un nouveau droit social ?, *Dr. soc.*, pp. 105-114, 2003
LEVY M., Vers de nouvelles régulations dans le secteur social et médico-social : décision unilatérale ou contrat ?, *RDSS*, 1998, p. 715
LIGNEAU P., La coopération entre établissements publics et privés à l'épreuve, *RDSS*, 1990, p. 537
LIGNEAU P., Les conventions des collectivités locales avec le secteur social privé, *AJDA*, 1985, p. 4
LIGNEAU P., Existe-t-il un droit du partenariat ? Partenariat en théorie et en pratique, *Informations sociales*, n° 95, p. 12, 2001.
PONTIER J. M., Coopération contractuelle et coopération institutionnelle, *Revue administrative*, 1994
POULET-GIBOT LECLERC N., La contractualisation des relations entre personnes publiques, *Revue française de droit administratif*, 1999

Télé procédures

- BELOULOU V., Les télé procédures : un enjeu essentiel pour les citoyens et pour l'Etat, *Act. jur. dr. adm.*, 2001, p. 624.
BORDES G., État actuel de l'e-administration et perspectives d'évolution, *Les Cahiers de la Fonction Publique et de l'Administration*, n° 220, p. 9, 2003 ;
CHATILLON G., Administration électronique et services publics, *Act. jur. dr. adm.*, 2001, p. 617
KOUNOWSKI G., L'informatique et le système d'information des Allocations familiales, *Recherches et Prévisions*, juin/septembre 2002
SCHNÄBELE P., BEAUVAIS F., Réforme de l'Etat et télé procédures, *Act. jur. dr. adm.*, 2001, p. 608

DECENTRALISATION, TERRITOIRES ET POLITIQUES SOCIALES

Décentralisation

Ouvrages, rapports

- COUR DES COMPTES (Rapport), *La décentralisation en matière d'aide sociale*, 1995
DONZELOT J., ESTEBE P., *L'État animateur*, Éditions Esprit, 1994
GONTCHAROV G., *La décentralisation*, T. 4 et 5, 1986, Syros
MAUROY P. (Dir.), *Refonder l'action publique locale*, La Doc. française, 2000
ODAS, *Les mutations de l'action sociale communale*, Les cahiers de l'Odas, 1993
ODAS, *Villes et insertion*, Les cahiers de l'Odas, 1995
ODAS, *Villes, personnes âgées et emplois de proximité*, Les cahiers de l'Odas, 1994
ROMAN J., *Ville, exclusion et citoyenneté*, 1992, Ed. Esprit
SANCHEZ J. L., *L'action sociale, dix ans de décentralisation*, Odas-Editeur, 1995
SANCHEZ J.L., *Action sociale, la décentralisation face à la crise*, 1997, ODAS éd.
THYMEN J., *Action sociale et décentralisation*, 1987, Centre d'économie des besoins sociaux, Nantes ;

Revue, articles

- ALFANDARI E., La décentralisation dans le domaine de l'action sanitaire et sociale, *Act. lég. Dalloz*, 1984, p. 41
ALFANDARI E., Les nouvelles compétences dans le domaine de l'action sanitaire et sociale, p. 125 et s., in *Les nouvelles compétences locales*, 1985, Economica
BAJON F., Le centre communal d'action sociale : une naissance difficile, *RDSS*, 1986, p. 114
BAJON F., Regards sur l'évolution des bureaux d'aide sociale, *RDSS*, 1985, p. 77
BARTHE M.A., MIZRAHI-TCHERNOG V., La politique sociale des communes : le rôle du bureau d'aide sociale, *Rev. écon. soc.*, 1987, p. 85

- BERTHET P., Le principe de récupération des prestations d'aide sociale : réalité et perspectives, *RDSS*, 2003, p. 293
- BOUZELY J.C., La gestion de l'aide sociale par les départements, *Rev. adm.*, 1987, p. 477
- CAYLA J.S., Action sanitaire et médico-sociale en faveur de la famille, de l'enfance et de la jeunesse, *RDSS*, 1990, p. 297
- DARLES A., La disgrâce de l'échelon communal et des CCAS s'accroît au profit du jacobinisme départemental, *RDSS*, 1993, p. 115
- DARLES A., *Le centre communal d'action sociale : le bureau d'aide sociale dans la décentralisation*, Thèse Droit Tours, 1989
- DESSAINT L., L'action sociale dans la décentralisation, *Vie sociale*, n° 3, 1985, p. 7
- DIVERS, La politique de la ville, quelles évolutions, quelles perspectives ?, *Recherche sociale*, n° 154, 2000
- FONTAINE D., La répartition des compétences en matière sociale, *LPA*, 1989, n° 140, p. 6
- GAUCI M., Le CCAS, animateur ou gestionnaire de services sociaux, *RDSS*, 1986, p. 644
- LIGNEAU P., Le nouveau schéma départemental des établissements et services sociaux, *RDSS*, 1985, p. 268
- LIGNEAU P., Décentralisation et politique sociale, *AJDA*, 1992, p. 77
- LIGNEAU P., La disparition du conseil départemental de développement social, *RDSS*, 1987, p. 91
- LIGNEAU P., La réforme de l'aide sociale dans la loi du 6 janvier 1986, *RDSS*, 1986, p. 467
- LIGNEAU P., Le département et l'action sociale, in GILBERT G., DELCAMP A. (Dir.), *La décentralisation dix ans après*, 1993, LGDJ
- LIGNEAU P., Le rôle des médecins de PMI dans la prévention sanitaire décentralisée, *RDSS*, 1989, p. 432
- LIGNEAU P., Le transfert par le département à la commune de ses compétences en matière sociale, *Cah. CFPC*, 1987, n° 23, p. 34
- LIGNEAU P., Les difficultés de la décentralisation sociale au deuxième degré : CCAS, intercommunalité et liaison avec le département, *RDSS*, 1991, p. 96
- MARROT B., Le pôle social dans l'action régionale de l'Etat, *RFAS*, 1996, n° 1, p. 173
- MILANO S., Décentralisation : l'aménagement de la législation sanitaire et sociale dans la loi du 6 janvier 1986, *Vie sociale*, 1987, n° 1, p. 3
- MISCHLICH F., La réforme des CCAS par le décret du 6 mai 1995 : un décret très attendu pour quelques clarifications, *RDSS*, 1996, p. 82
- MIZRAHI-TCHERONOG V., Enquête auprès des bureaux d'aide sociale, *Cah. CFPC*, 1987, n° 23, p. 54
- MOREAU J., Les établissements publics sociaux locaux dans le droit de la décentralisation, *Cah. CFPC*, 1987, n° 23, p. 47
- MUZELLEC R., Le transfert de l'action sanitaire et sociale aux départements, *LPA*, 1986, n° 71, p. 4
- PERRIN B., Le financement de l'aide sociale départementale, résultats et perspectives, *RDSS*, 1988, p. 657
- PERRIN B., Les lois de décentralisation et l'action sociale départementale, *Rev. adm.*, 1991, p. 224
- PONTIER J. M., La décentralisation est-elle une idée dépassée ?, *Revue Administrative*, janvier 2002 ;
- PRETOT X., Les relations entre l'Etat et les collectivités territoriales : l'exemple de l'action sanitaire et sociale, *Le courrier jurid. des Finances*, 1998, n° 93 (n° spécial), p. 14.
- REVEL N., Esquisse d'un bilan de la décentralisation en matière d'aide sociale, *RFAS*, 1996, n° 1, p. 187

Territoires

- AUTES M., Le territoire, un nouveau mode de gestion des populations, in *Le RMI à l'épreuve des faits*, MIRE, Syros, 1993
- BALME R., FAURE A., MALIBEAU A., *Les nouvelles politiques locales. Dynamiques de l'action publique*, Presses de sciences politiques, 1999
- BEHAR D., Le territoire et la nouvelle question sociale : incertitude des politiques publiques. *Quaderni*, n° 34, 1998, p. 81-92
- CREPIN C., LE JEANNIC T., L'implantation des centres sociaux sur le territoire, *Recherches et prévisions*, n° 59, 2000, p. 73
- DELEVOYE J.P. (Dir.), *Cohésion sociale et territoires*, Commissariat Général du Plan, La Doc. fr., 1997
- DIVERS, Politiques sociales et territoires, *Revue française des affaires sociales*, n° hors série, 1996
- DURAN P., THOENIG J. C., L'Etat et la gestion publique territoriale, *Revue française de science politique*, vol. 46, n° 4, 1996
- LE CLAINCHE M., La place des services publics dans la ville, *Revue française d'Administration publique*, n° 71, 1994
- LE GALES P., Régulation, gouvernance et territoire, in COMMAILLE J., JOBERT B. (Dir.), *Les métamorphoses de la régulation politique*, LGDJ, 1998
- PALIER B., La référence au territoire dans les nouvelles politiques sociales, *Politiques et management Public*, vol. 16, n° 3, 1998
- SANTEL G., *La modernisation de l'administration territoriale de l'Etat*, Rapport au ministre de la Fonction publique, de la réforme de l'Etat et de la décentralisation, Délégation interministérielle à la réforme de l'Etat, 1998