



Les conditions socio-politiques de la rigueur juridique

Vincent Dubois, Delphine Dulong, François Buton, Luc Chambolle

► To cite this version:

Vincent Dubois, Delphine Dulong, François Buton, Luc Chambolle. Les conditions socio-politiques de la rigueur juridique : Politique de contrôle et lutte contre la fraude aux prestations sociales. 2003. halshs-00132530

HAL Id: halshs-00132530

<https://shs.hal.science/halshs-00132530>

Submitted on 21 Feb 2007

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

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

Dossiers d'études

48

Septembre
2003



*Vincent Dubois avec François Buton,
Luc Chambolle, Delphine Dulong*

Les conditions sociales de la rigueur juridique

La politique de contrôle et de lutte contre la fraude
aux prestations sociales à la CNAF et dans les CAF

Centre de sociologie européenne (MSH - Paris)

TABLE DES MATIERES

AVANT - PROPOS.....	4
INTRODUCTION	6
 I. DE LA REAFFIRMATION DU DROIT A LA NECESSITE DU CONTROLE.....	 9
§ 1. La production d'un impératif de rigueur	9
1. <i>Un topique du traitement de la misère.....</i>	9
2. <i>Un produit d'importation</i>	16
3. <i>La fraude sur l'agenda.....</i>	20
§ 2. La définition d'une politique institutionnelle	32
1. <i>Contraintes externes, logiques internes.....</i>	32
2. <i>Une réponse à des problèmes multiples</i>	37
3. <i>Une institutionnalisation problématique.....</i>	40
4. <i>La solution informatique</i>	43
§ 3. Le contrôle dans les CAF.....	48
1. <i>Une relative autonomie locale</i>	48
2. <i>Le système des relations locales.....</i>	51
3. <i>L'organisation interne du contrôle</i>	53
 II. LE CONTROLE SUR PLACE OU LES RUSES DE LA RAISON JURIDIQUE	 56
§ 1. Des contrôleurs incontrôlables ?	57
1. <i>Une identité professionnelle problématique</i>	57
2. <i>Le cadrage institutionnel des pratiques des contrôleurs et ses limites</i>	67
3. <i>Un corps sensible</i>	78
§ 2. Les ambiguïtés du rôle de contrôleur	88
1. <i>L'insécurité juridique des contrôleurs</i>	88
2. <i>Les contrôleurs dans l'institution</i>	94
3. <i>Dispositions et pratiques</i>	98
§ 3. Les ruses de la raison juridique	106
1. <i>Les préliminaires de l'enquête.....</i>	111
2. <i>L'interaction de contrôle et le contrôle de l'interaction</i>	116
3. <i>Le contrôle par l'interaction</i>	124
4. <i>La rédaction des rapports ou les contraintes de la mise en forme juridique</i>	130

CONCLUSION.....	134
 Annexes : sources	138
<i>Annexe 1. Documents</i>	138
<i>Annexe 2. Entretiens (n = 101)</i>	142
 Table des matières	Erreur ! Signet non défini.

AVANT - PROPOS

Cette recherche est issue du programme de recherche sur la famille et le droit de la protection sociale lancé en 1999 par la CNAF (1). Elle avait pour objet de mettre en lumière et d'évaluer les déterminants politiques et pratiques des stratégies de contrôle des allocataires de la branche famille du régime général de la sécurité sociale, à l'échelle nationale mais aussi au niveau local.

Il s'agit d'un travail de longue haleine (trois ans de recherche), très intéressant, dense, qui fait preuve d'objectivité dans un domaine délicat. Cette étude s'inscrit dans la suite des travaux de Vincent Dubois, professeur à l'Université de Metz, menés pour certains avec Delphine Dulong, maître de conférences à l'Université de Versailles-Saint-Quentin-en-Yvelines, sur la sociologie de l'administration, et notamment des relations entre usagers et agents en contact avec le public dans les organisations bureaucratiques (2).

Le travail de l'équipe repose sur la théorie et les méthodes de l'analyse des politiques et de l'administration publiques, de la sociologie critique et de la sociologie interactionniste, et sur la sociologie du droit.

La méthodologie retenue combine l'analyse des textes aux enquêtes d'observation de terrain et aux entretiens avec les responsables et agents nationaux et locaux.

Le questionnement initial des auteurs est le suivant : même si les pratiques de contrôle sont anciennes, quels processus ont conduit à l'inscription récente sur l'agenda politique du « problème » de la fraude au début des années 1990 ? Quelles sont les modalités pratiques d'une politique institutionnelle de contrôle ?

Le but est de travailler sur une question plus vaste : le retour à la rigueur dans l'application de la règle juridique en matière de protection sociale, afin de contribuer à une sociologie des usages sociaux du droit.

Si, dans la branche famille de la sécurité sociale, l'officialisation d'une politique de contrôle ne va pas de soi, pour des raisons liées à son histoire institutionnelle, l'idée que les pauvres peuvent bénéficier indûment des aides sociales n'a cessé d'accompagner l'histoire de l'assistance. Quatre généalogies structurent cette thématique : celle des représentations de la pauvreté, celle des systèmes de protection sociale, celles des critiques dont ces systèmes font l'objet, et celle des usages politiques de ces questions. Pour les auteurs de la recherche, il s'agit, en rappelant la permanence de cette thématique, d'éviter l'illusion de la nouveauté absolue. Bronislaw Geremek a ainsi mis en évidence l'existence d'une catégorisation des pauvres dès la fin du moyen-âge, au moment de l'institutionnalisation de l'appareil d'Etat, opposé à la tradition chrétienne (charité et vertu de la pauvreté volontaire). L'exigence de surveillance des pauvres doit être par ailleurs resituée dans l'histoire des systèmes de protection sociale. L'assistance s'est longtemps doublée de répression et d'enfermement, politique dont les *poor laws* adoptées à partir de 1834 en Angleterre sont l'archétype, conduisant parfois au déni des droits civils des pauvres. Robert Castel explique que cette politique se perpétue dans le système américain des années 1960, dans lequel les procédures de contrôle dans l'attribution et l'usage de l'aide sociale sont très strictes.

La ré-inscription politique récente du problème du contrôle en France apparaît comme une importation de thématiques anciennes outre-Atlantique et outre-Manche, rendue possible par les transformations générales affectant l'État social (elles-mêmes liées aux problèmes de financement de la sécurité sociale), exigeant un travail politique de re-légitimation. Le contrôle juridique serait alors un sous-produit de la rigueur budgétaire, et participerait de sa mise en scène.

En pratique, le processus de dualisation du système social, entre système assurantiel basé sur le travail, et nouvelle charité publique financée par l'impôt, dont le revenu minimum d'insertion est l'illustration, expliquerait le développement du contrôle. Plus les droits sont subjectifs, plus leur application s'avère délicate.

La politique de contrôle n'est donc pas un simple dispositif de gestion administrative, elle se trouve au carrefour de multiples enjeux sociaux et politiques liés à la protection sociale et au traitement de la pauvreté. Dans cette optique, une recherche sur ce sujet peut être un révélateur utile des effets que produisent les transformations générales de la protection sociale sur l'usage des règles juridique et normatives, et ce à différents niveaux de décision.

Outil de légitimation, la politique de contrôle est aussi une question polémique, et peut se révéler contradictoire avec les missions des organismes sociaux. De plus, cette politique a des effets retours sur les usages institutionnels des normes : appliquer celles-ci rigoureusement nécessite qu'elles soient clairement définies. Or on sait que tel n'est pas forcément le cas (on pense bien sûr aux situations d'isolement de l'allocataire). L'intensification du contrôle a ainsi conduit à préciser des règles jusqu'alors peu explicitées. De même en matière de compétences et de pratiques de ceux qui appliquent ces règles. Les investissements institutionnels sur ce thème ont abouti à un recadrage de celles-ci pour prévenir les dérapages et pour asseoir la légitimité des contrôles.

La première partie du rapport est consacrée aux enjeux et aux conditions socio-politiques du « retour à la rigueur », et au sens et aux difficultés de ce travail de juridicisation dans les politiques nationales et locales. Dans une seconde partie sont analysées les modalités de traduction de ces politiques dans les pratiques locales de contrôle, notamment celle des contrôleurs. Ces deux niveaux d'analyse distincts sont complémentaires et destinés à expliciter les fondements sociaux des pratiques juridiques en matière de politique publique de la pauvreté, pour un dispositif dans lequel les agents administratifs de terrain occupent une place décisive.

Le rapport montre comment, par une juridicisation paradoxale ou « molle » de la politique de contrôle, celle-ci est maintenue dans un périmètre politiquement et socialement acceptable. Qu'il s'agisse des instructions nationales ou des politiques et pratiques locales, les marges de manœuvre laissées aux acteurs permettent à ceux-ci de ne pas rentrer dans une logique répressive ou marquée par le « juridisme ».

La mise sur l'agenda politique de la question du contrôle des prestations sociales résulte d'un compromis entre des forces politiques plus que d'une volonté politique claire et affirmée. L'application de ce compromis par la CNAF s'est longtemps réalisée à minima. Si celle-ci encadre désormais plus les organismes locaux, ceci est en grande partie dû aux objectifs mesurables fixés par les Conventions d'objectif et de gestion, qui obligent la CNAF à prévenir d'éventuelles dérives « productivistes » et répressives en fixant plus précisément ce que doivent être les pratiques de contrôle et surtout ce qu'elles ne doivent pas être (3).

Nadia Kesteman
CNAF - DSER
Pôle Recherche et Prospective

- (1) Certaines des autres recherches issues de ce programme ont été diffusées dans la collection des dossiers d'études CAF (rapports d'Alexia Gardin, et de Maryse Badel et al.) ou vont l'être (rapports de Marie-Thérèse Lanquetin et al., et de Luc-Henri Choquet et Isabelle Sayn)
- (2) Vincent Dubois a notamment publié sur ce sujet : ***La vie au guichet : relation administrative et traitement de la misère***, Paris, Economica, 1999 (issu d'un rapport de recherche pour la CNAF), et a co-dirigé avec Delphine Dulong : ***La question technocratique. De l'invention d'une figure aux transformations de l'action publique***, Strasbourg, Presses Universitaires de Strasbourg, 1999. Sur ce sujet voir aussi : Jean-Marc Weller, ***L'allocataire à portée de voix : analyse sociologique du pool téléphonique d'une caisse d'allocations familiales***, rapport CNAF, 1995, et du même auteur, toujours sur les organismes de sécurité sociale, ***L'Etat au guichet. Sociologie cognitive du travail et modernisation administrative des services publics***, Paris, Desclée De Brouwer, 1999 ; Numa Murard, Monique Moulière, ***Le travail des uns et le souci des autres : les relations des CAF avec les allocataires précaires***, rapport CNAF, 1997 ; Andrea Caizzi, « Une enquête sur les usagers dits 'à faible niveau d'autonomie administrative' », ***Recherches et Prévisions***, 1997-1998 (50-51) ; ainsi que le dossier sur les « Echanges au guichet » in ***Recherches et Prévisions***, n°45, 1996 (diverses contributions de Philippe Corcuff, Vincent Dubois, Gérard Valléry et al.). Sur des thèmes différents mais connexes (organisation des services, accès aux droits), on mentionnera aussi les recherches plus anciennes menées pour la CNAF par Jacques Gautrat et al., Jean-Luc Outin, Nathalie Bardaille, Antoinette Catrice-Lorey.
- (3) On notera d'ailleurs un intérêt particulier pour cette question au sein de la branche famille : en témoigne la thèse (en cours) d'Anne-Lise Ulmann, détachée à la CNAF (***Les enjeux du contrôle dans les Caisses d'allocations familiales : la posture professionnelle de contrôleurs***, Université Paris 13).

INTRODUCTION

La dénonciation des abus et des tricheries liés à l'aide que la collectivité accorde aux pauvres est sans doute aussi ancienne que cette aide elle-même. Corrélativement, la prévention et la sanction de tels agissements est organisée dès la mise en place des systèmes d'assistance et de protection sociales¹. Et sans doute les systèmes de surveillance et de sanction des récipiendaires ont-ils été d'autant plus promptement mis sur pied que le développement de l'État social a été précédé historiquement par un traitement répressif de la misère².

L'ancienneté des liens entre assistance et surveillance ne doit cependant pas conduire à oublier les variations historiques de la place et des formes du contrôle. Dans le cas français, l'attention politique et médiatique portée au « problème de la fraude » a sensiblement augmenté depuis le début des années 1990. Dans le même temps, pour des raisons en partie liées et en partie différentes, les dispositifs existants ont été renforcés — avec notamment l'usage massif de l'informatique. Apparaît alors un impératif : mettre en œuvre une politique de contrôle et de lutte contre la fraude qui limite ces pratiques dites abusives. Quels processus ont conduit les fraudes aux prestations sociales à émerger comme « problème » appelant une réponse de la part des institutions concernées ? Quelles sont les modalités pratiques d'une politique institutionnelle de contrôle visant à lutter contre ces fraudes et, plus généralement, à vérifier les situations des allocataires ? Telles sont les questions au départ de cette recherche.

L'on souhaite par là éclairer un problème plus vaste. L'émergence (ou au moins la relance) d'une politique de lutte contre la fraude révèle l'affirmation d'un « retour » nécessaire à la rigueur dans l'application de la règle juridique en matière de protection sociale, un certain « laxisme » étant censé y avoir régné jusqu'ici. Analyser la production de cette politique, c'est ainsi rendre compte, plus généralement, des conditions et des modalités du renforcement de la rigueur juridique dans l'administration de la protection sociale. C'est en d'autres termes contribuer à une sociologie des usages sociaux du droit, dimension essentielle de la spécificité du pouvoir d'État³ et « forme par excellence du pouvoir symbolique de nomination »⁴, dans l'exercice de la contrainte étatique qui s'exerce sur les populations dites défavorisées⁵.

En l'occurrence, la rigueur juridique renouvelée des administrations sociales distributrices de prestations apparaît comme le résultat de transformations générales de l'État social. On n'en citera que deux pour mémoire. Tout d'abord, les institutions de l'État-providence ont ces dernières années fait l'objet de toute une série de remises en cause, liées notamment aux problèmes de financement de la Sécurité sociale⁶ et plus généralement à la diffusion d'un discours mettant en avant leurs « effets pervers ». Ces remises en cause contraignent à un travail politique de re-légitimation passant, entre autres, par la mise en avant d'une « gestion rigoureuse » et d'une attention plus grande aux usages des aides dont, entre autres, le renforcement des contrôles a pu appuyer la démonstration. La rigueur juridique serait alors comme un sous-produit de la rigueur gestionnaire, au sens où elle participe de sa mise en scène.

Une transformation plus structurelle de la protection sociale doit également être notée. Il s'agit du processus

¹ De Swaan Abram, *Sous l'aile protectrice de l'État*, Paris, PUF, 1995, notamment p. 197 et p. 316.

² Voir par exemple Geremek Bronislaw, *La potence ou la pitié. L'Europe et les pauvres du moyen âge à nos jours*, Paris, Gallimard, 1986 (1978).

³ Weber Max, *Économie et société*, Paris, Pocket, 1995 (1971).

⁴ Bourdieu Pierre, « La force du droit. Éléments pour une sociologie du champ juridique », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 64, 1986, p. 13. Cf. aussi « Les juristes, gardiens de l'hypocrisie collective », in Chazel François, Commaille Jacques (dir.), *Normes juridiques et régulation sociale*, Paris, LGDJ, 1991, p. 95-100.

⁵ Il faudrait, plus qu'on ne peut le faire ici, restituer cette évolution dans celle, beaucoup plus générale, de la juridicisation croissante que de nombreux auteurs observent dans les sociétés occidentales contemporaines. Pour s'en tenir à des exemples français récents, voir par exemple Chazel François, Commaille Jacques (dir.), *Normes juridiques et régulation sociale*, Paris, LGDJ, 1991 ; Commaille Jacques, Dumoulin Laurence, Robert Cécile (dir.), *La juridicisation du politique*, Paris, LGDJ, 1999 (notamment Jobert Bruno, « Les nouveaux usages du droit dans la régulation politique », p. 125-134).

⁶ Pour une analyse des débats liés aux « comptes sociaux », voir par exemple Serré Marina, « La santé en comptes. La mise en forme statistique de la santé », *Politix*, 46, 1999, p. 49-70.

en cours abondamment décrit comme une « dualisation » du système social, sous l'effet du développement, à côté du système assurantiel fondé sur les cotisations sociales et donc sur le travail, d'une nouvelle charité publique essentiellement financée par l'impôt — dont le RMI est exemplaire. Placés en position de demandeurs et non plus d'ayants droit, les bénéficiaires de cette nouvelle charité publique doivent faire la preuve du bien-fondé de leur demande, et sont si l'on peut dire structurellement suspects de paresse, de dissimulation ou de fraude ; d'où le développement du nombre et de la rigueur des contrôles¹. Ce serait ainsi le glissement tendanciel des droits sociaux vers de nouvelles formes d'assistance qui expliquerait le développement du contrôle : moins il y a de droits (positifs) plus il y a de (rigueur dans l'application du) droit. On entrevoit par là tout l'intérêt d'une recherche sur la politique de contrôle : si cette politique apparaît comme un effet de transformations générales de la protection sociale, elle peut en même temps en fournir un bon révélateur.

« Tous les droits, rien que les droits » : la politique de contrôle tend à réaffirmer la primauté de la règle de droit et à faire de sa stricte application le principe directeur de l'administration de la protection sociale. La simplicité apparente de ce « retour à la rigueur juridique » que marque le développement du contrôle ne doit toutefois pas masquer les enjeux et mécanismes complexes dont il est l'occasion. Outil de légitimation, la politique de contrôle forme aussi un objet polémique. Le renforcement des contrôles peut de fait s'avérer attentatoire au respect de la vie privée voire des libertés des citoyens². Au moins peut-il être dénoncé comme tel — c'est notamment le cas à propos des enquêtes à domicile et plus encore de l'informatisation et du croisement des données personnelles concernant les allocataires. Il peut également se révéler contradictoire avec les missions premières d'aide et d'assistance des organismes sociaux et fournir l'occasion de conflits, cette fois quant à la définition des institutions de la protection sociale.

Ensuite, revendiquer plus de rigueur à l'égard des allocataires ne va pas sans effets en retour sur les usages institutionnels des normes : c'est ce qu'on se propose d'analyser comme un engrenage du juridisme. Pour appliquer les normes encore faut-il que celles-ci soient rigoureusement définies. Or la qualification juridico-administrative des situations qui permettent l'ouverture de droits et qui font l'objet de contrôles est bien loin d'être toujours univoque et identique à chacune des phases du traitement administratif — que l'on pense par exemple aux difficultés à qualifier l'isolement. L'intensification du contrôle a rendu d'autant plus nécessaire la précision de règles et de critères restés jusqu'alors dans un certain flou. Il en va de même concernant les modalités du contrôle, et notamment les compétences et les pratiques de ceux qui l'effectuent. Celles-ci pouvaient rester très approximativement définies tant que le contrôle demeurait une dimension mineure du travail administratif des organismes sociaux. Les investissements politiques et institutionnels dont le contrôle fait désormais l'objet ont contraint à un « cadrage juridique » inédit de ces compétences et pratiques, tant pour prévenir d'éventuels « débordements » que pour asseoir la légitimité des contrôles.

Cette recherche porte essentiellement sur le cas de la branche famille de la Sécurité sociale, où ces enjeux et ces transformations apparaissent de manière particulièrement nette. Ce sont en effet les organismes qui la composent qui versent les prestations pour lesquelles la question de la fraude est la plus sensible : le revenu minimum d'insertion et l'allocation de parent isolé, mais aussi d'importantes prestations (comme les allocations de logement) soumises à des conditions de ressources et de situation familiale souvent malaisées à établir. Une politique institutionnelle de contrôle a récemment émergé au sein de la Caisse nationale des allocations familiales. Un contrôle des allocataires est organisé sous différentes formes au sein des caisses d'allocations familiales, où sont employés des agents de contrôle spécialement consacrés à cette tâche.

Un premier temps de l'analyse sera consacré aux enjeux et aux conditions socio-politiques du « retour à la rigueur », mais aussi aux difficultés de ce travail de juridicisation. On pourra alors saisir la manière dont ces problèmes se jouent dans les pratiques de contrôle. Ces deux niveaux d'analyse, empiriquement distincts, sont destinés l'un et l'autre à éclairer les fondements sociaux des pratiques juridiques en matière de traitement public de la pauvreté. Ils sont complémentaires : analyser la mise sur agenda de la fraude comme problème et sa traduction en politique institutionnelle constitue une mise en perspective indispensable à la

¹ Ce sont de fait principalement les bénéficiaires de minima sociaux (RMI et allocation de parent isolé) qui font l'objet de contrôles.

² De Swaan Abram, *Sous l'aile protectrice de l'État*, op. cit., p. 307. Pour une approche juridique et institutionnelle récente de ces questions, voir le dossier « Protection sociale et respect de la vie privée », *Regards*, 22, juillet 2002 (Centre national d'études supérieures de sécurité sociale), p. 3-93.

compréhension de la mise en pratique des contrôles ; c'est autrement dit une manière « d'évoquer une des séries causales qui mènent des lieux les plus centraux de l'État jusqu'aux régions les plus déshéritées du monde social »¹. Réciproquement, on ne saurait saisir cette politique institutionnelle sans connaître ceux qui la réalisent — en particulier les contrôleurs — et leurs pratiques, et ce d'autant moins que la relative faiblesse de leur encadrement leur permet une latitude importante. Adopter ce double point de vue, ce n'est donc pas reprendre les distinctions préconstituées entre « élaboration » et « mise en œuvre » ; c'est en revanche rendre compte du processus continu de production de cette politique au sein duquel les « agents de base » occupent une place décisive.

Ce rapport repose sur plusieurs enquêtes. La première partie se fonde sur une analyse documentaire de seconde main, un dépouillement systématique de la presse au moment des débats politiques et médiatiques sur la fraude (autour de 1995), des entretiens auprès d'agents intervenant dans la politique de contrôle (à la CNAF et ailleurs), et sur la collecte systématique d'informations et documents à la CNAF (cf. annexes). La seconde partie de ce rapport présente les résultats d'enquêtes menées principalement dans cinq caisses d'allocations familiales. (Une sixième CAF notée ici CAF 3 a fait l'objet de premières investigations que l'on a dû abandonner du fait des obstacles que l'un de ses responsables y a opposés.) Ces cinq caisses ont été choisies pour permettre de rendre compte autant que possible de situations diversifiées. Les cas 1 et 2 sont des CAF d'agglomérations importantes comptant plus de dix contrôleurs. La CAF 2, en particulier, compte une proportion de bénéficiaires de minima sociaux sensiblement supérieure à la moyenne nationale. Le cas 5 se caractérise par un nombre d'allocataires et de contrôleurs moins importants : c'est la CAF d'un petit département avec un taux de chômage relativement bas, dominé par une ville-centre. Les cas 4 et 6 sont des CAF de départements essentiellement ruraux, situés dans des villes moyennes. Le cas 3 est une CAF d'un département populaire de la région parisienne. Dans chacun de ces sites (à l'exception du cas 3), on a collecté un ensemble de documents (plans et bilans de contrôle, rapports d'enquête, courriers, organigrammes, etc., cf. annexes), réalisé des entretiens auprès du personnel de direction, des contrôleurs et de diverses autres catégories d'agents, ainsi que de partenaires extérieurs (procureur, responsable de cellule RMI, assistants sociaux, etc.). Lorsque cela a été possible, on a participé à des réunions de service. On a également et surtout procédé à l'observation des enquêtes à domicile pendant douze semaines complètes, entre juin 2001 et février 2002. À cela s'ajoutent des enquêtes plus ponctuelles, comme l'observation de trois jours d'un stage de formation des contrôleurs.

François Buton a contribué à l'enquête sur le traitement politique et journalistique de la fraude, notamment autour du rapport parlementaire de 1995, et au rassemblement du matériel (documents et entretien) sur l'UNACERC. Luc Chambole a réalisé l'enquête dans trois sites et suivi des journées de formation des contrôleurs. Delphine Dulong a procédé à la pré-enquête, réalisé l'enquête sur un site, procédé à plusieurs entretiens à la CNAF, participé à la recherche documentaire et relu une première version du présent rapport. Leurs réflexions ont largement nourri les analyses proposées ici. Vincent Dubois a conçu le programme de cette recherche, réalisé l'enquête sur un des sites et en partie au plan national, procédé à l'essentiel de la recherche documentaire et rédigé le présent rapport. Rime Dubois a réalisé la transcription des entretiens.

Merci à Remi Lenoir d'avoir permis que cette recherche soit conduite au sein du Centre de sociologie européenne. Au bureau de la recherche de la CNAF, Julien Damon et Nadia Kesteman ont accompagné le déroulement de ce travail au travers des divers aléas qu'il a connus. Merci pour leur aide. Merci à Nadia Kesteman également pour sa contribution à la collecte de documents. Merci enfin à toutes celles et ceux qui, à la CNAF et dans les CAF, par leur témoignage, leur accueil ou leur soutien logistique, ont choisi de contribuer à cette enquête plutôt que d'en entraver la réalisation.

¹ Bourdieu Pierre, « La démission de l'État », *La misère du monde*, Paris, Seuil, 1993, p. 226.

I. DE LA REAFFIRMATION DU DROIT A LA NECESSITE DU CONTROLE

Conseils généraux, organismes de Sécurité sociale et d'assurance-chômage ont récemment mis en place ou au moins renforcé les dispositifs d'une « politique de contrôle » destinée à lutter contre les « pratiques abusives » des allocataires. La chose n'est certes pas entièrement nouvelle. Le contrôle est de fait une pratique traditionnellement liée à l'octroi de prestations, en particulier lorsque ceux qui en bénéficient se recrutent dans les régions inférieures de l'espace social. La relance d'une telle politique de contrôle ne va cependant pas de soi. La mise en place de tels dispositifs va de fait à rebours d'un long travail historique de dissolution des liens anciens entre assistance et surveillance et de dénégation de la fonction de « contrôle social » autour de laquelle se structure pour une large part la critique des politiques familiales et sociales à partir du début des années 1970¹. Plus encore, l'idée même d'une politique de contrôle n'apparaît guère en affinité avec une « culture institutionnelle » qui, dans le cas de la branche famille de la Sécurité sociale dont il sera plus précisément question ici, s'est fondée historiquement sur une mission d'« aide aux familles » à laquelle s'est peu à peu ajoutée celle de l'assistance aux plus démunis.

Cette innovation institutionnelle s'inscrit dans les transformations générales qui ont marqué la problématisation des questions « sociales » depuis la fin des années 1980. C'est en effet dans ce cadre que les abus et fraudes aux prestations sociales ont été construits comme problème nécessitant d'être traité par les institutions concernées. Loin d'un simple dispositif de gestion administrative, l'actuelle politique de contrôle se trouve ainsi placée au carrefour de multiples enjeux sociaux et politiques liés à la protection sociale et au traitement de la pauvreté².

§ 1. La production d'un impératif de rigueur

« On aperçoit moins bien les souffrances des pauvres que leurs délits ; cela diminue notre compassion pour eux. Ils meurent de faim et de froid, parmi d'autres pareils à eux, mais les gens fortunés n'ont d'yeux pour eux sauf lorsqu'ils mendient, volent ou pillent. »³

L'idée selon laquelle les pauvres — et, particulièrement, ceux qui perçoivent une aide de la collectivité — doivent faire l'objet d'un contrôle tout comme la mise en pratique d'un tel contrôle s'inscrivent dans une longue tradition du traitement de la misère. Cette « tradition » a été récemment réactivée, à la faveur notamment de l'imposition de nouveaux modes de perception des questions sociales — comme celui selon lequel l'État-providence crée autant de problèmes qu'il en résout. En France, c'est la combinaison de ces catégories de perception et d'éléments tenant à la fois à la conjoncture politique et à la reconfiguration institutionnelle du système de protection sociale qui a conduit à faire du renforcement de la lutte contre la fraude un nouvel impératif.

1. Un topique du traitement de la misère

La dénonciation de la fraude dont les assistés se rendraient coupables forme un topique des discours sur les pauvres et l'assistance. Comme le note par exemple Michel Messu, « l'idée que certains peuvent en bénéficier indûment n'a cessé d'accompagner les avatars historiques de l'assistance »⁴. C'est qu'elle

¹ Lenoir Remi, « La notion de contrôle social », *Sociétés et représentations*, décembre 1997, p. 295-310.

² Je remercie Gilles Pollet pour sa lecture d'une première version de ce paragraphe.

³ Fielding Henry, *A proposal for making an effectual provision for the poor*, 1753, cité in Geremek Bronislaw, *La potence ou la pitié*, op. cit., p. 303.

⁴ Messu Michel, *Les assistés sociaux. Analyse d'un groupe social*, Toulouse, Privat, 1991 p. 12. Voir aussi Laé Jean-François, Murard Numa, *L'argent des pauvres. La vie quotidienne en cité de transit*, Paris, Seuil, 1985, notamment p. 177-180.

s'inscrit dans une généalogie où se mêlent quatre histoires : celle des représentations de la pauvreté ; celle des systèmes de protection sociale ; celle des critiques dont ces systèmes font l'objet ; celle enfin des usages politiques de ces questions. Chacune de ces histoires mériterait d'importants développements et un travail systématique qu'on ne peut présenter ici. Sans méconnaître les risques d'aplanissement occasionnés par cette évocation cursive, les quelques jalons qui suivent ont pour but de signaler les dimensions qui devront être intégrées à l'analyse, et qu'on développera pour la période contemporaine. Ce faisant ils doivent aussi permettre de mettre en perspective les développements qui la concernent — ne serait-ce que pour éviter l'illusion de la nouveauté absolue.

Dans sa vaste fresque historique sur les pauvres en Europe, Bronislaw Geremek a mis en évidence l'ancienneté et la permanence dans le temps d'un ensemble de catégories de perception de la pauvreté, comme l'opposition entre les « bons » et les « mauvais » pauvres, les pauvres « méritants » et ceux qui ne le sont pas. Cette dernière apparaît dès la fin du moyen âge, quand le discours évangélique de la tradition chrétienne qui enseigne la nécessité de l'aide aux pauvres et la vertu de la pauvreté volontaire se voit opposer — notamment à la faveur de l'institutionnalisation de l'appareil répressif de l'État — la figure négative du pauvre criminel et responsable des maux qu'il subit¹. Se constitue alors un principe de distinction, à la base de pratiques discriminatoires qui tendent à identifier les bénéficiaires légitimes de la charité et à en exclure les demandeurs jugés illégitimes. Cette distinction marque durablement l'assistance religieuse mais aussi l'assistance publique développée par la suite. Elle se retrouve en effet, *mutatis mutandis*, à l'ère industrielle². La *poor law* britannique de 1834 en est ainsi exemplaire, pour laquelle « le problème est de réduire la masse de pauvreté apparente ou autoproclamée au noyau dur de la pauvreté véritable »³. À l'ère industrielle c'est une représentation négative des pauvres qui s'impose, le (mauvais) pauvre étant constitué comme la figure inversée du (bon) travailleur. Deux croyances s'ancrent alors, qui appellent la surveillance des pauvres : « le paupérisme est considéré comme un phénomène dangereux, qu'il faut soumettre à un contrôle rigoureux et chercher, par tous les moyens, à limiter » et la conviction selon laquelle « la misère et le crime sont associés »⁴. Pauvres méritants ou non, pauvreté dangereuse nécessitant surveillance : s'il faut évidemment se garder d'établir une continuité traversant les siècles et les modes d'assistance et de présupposer l'univocité des sens et des usages dont ces catégories de perception de la pauvreté sont investies, au moins peut-on faire l'hypothèse, à la lecture des synthèses historiques citées, de la prégnance sur le long terme de ces schèmes souches, par-delà la diversité historique des formes sous lesquelles ils se manifestent et de l'importance qu'ils revêtent.

L'injonction à la surveillance des pauvres que constitue la dénonciation des fraudes aux prestations sociales doit par ailleurs être resituée dans l'histoire des systèmes de protection sociale. Les travaux déjà cités de Bronislaw Geremek ont entre autres bien montré que le traitement de la misère avait longtemps consisté en une surveillance voire en l'enfermement des pauvres, mendiants, vagabonds ou orphelins⁵. C'est également ce que montre Michel Foucault, dans une analyse de la discipline instaurée par la surveillance organisée dans les systèmes d'aide qui a inspiré nombre de travaux sur les politiques sociales⁶.

Michel Foucault donne entre autres l'exemple des règlements des compagnies de charité aux XVII^e et XVIII^e siècles. « Le territoire à couvrir est divisé en quartiers et en cantons, que se répartissent les membres de la compagnie. Ceux-ci ont à les visiter régulièrement. "Ils travailleront à empêcher les mauvais lieux, tabacs, académies, brelans, scandales publics, blasphèmes, impiétés, et autres désordres qui pourront venir à leur connaissance." Ils auront aussi à faire des visites individuelles aux pauvres ; et les

¹ Voir à propos de cette figure centrale du pauvre que constitue le vagabond Wagniat Jean-François, *Le vagabond à la fin du XIX^e siècle*, Paris, Belin, 1999, p. 13 et suivantes. Cf. plus généralement Castel Robert, *Les métamorphoses de la question sociale*, op. cit.

² Cf. pour un tableau général Ewald François, *L'État providence*, Paris, Grasset, 1986, notamment p. 66 et suiv. Cf. également Jobert Bruno, « Les politiques sanitaires et sociales », in Grawitz Madeleine, Leca Jean, *Traité de science politique*, 4, Paris, PUF, 1985, spécialement p. 303-309.

³ Marshall T.H., *Social policy*, 1965, cité in Rodriguez Jacques, *Agir et écrire sur la pauvreté. L'apport des choix britanniques du XIX^e siècle au débat social contemporain*, thèse de doctorat en sociologie, EHESS, Paris, 2000, p. 98.

⁴ Geremek Bronislaw, *La potence ou la pitié*, op. cit., p. 303.

⁵ Geremek Bronislaw, « Les prisons pour pauvres », in *La potence ou la pitié*, op. cit., p. 263-290.

⁶ Voir notamment Donzelot Jacques, *La police des familles*, Paris, Minuit, 1977.

points d'information sont précisés dans les règlements : stabilité du logement, connaissance des prières, fréquentation des sacrements, connaissance d'un métier, moralité (et "s'ils ne sont point tombés dans la pauvreté par leur faute") ; enfin "il faut s'informer adroitement de quelle manière ils se comportent en leur ménage, s'ils ont la paix entre eux et avec leurs voisins, s'ils prennent soin d'élever leurs enfants en la crainte de Dieu [...]". Si on doute qu'ils sont mariés, il leur faut demander un certificat de leur mariage". »¹

Combinée à ces pratiques répressives, la logique dite de l'assistance intègre également la surveillance des pauvres. L'assistance dont les *poor laws* forment l'archétype constitue moins un droit des pauvres qu'une fonction de l'État ; elle pouvait même être partiellement contraire aux droits individuels des pauvres, conduisant à la limitation de leurs droits civils. C'était en quelque sorte un « droit négatif », pour reprendre l'expression de Jacques Rodriguez, dont le fondement appelait le contrôle des populations auxquelles il était appliqué². C'est ce qu'on retrouve dans le système américain des années 1960 tel que le décrit Robert Castel :

« Le bénéficiaire ne dispose pas à proprement parler d'un droit clairement défini. Il est en position de quémandeur face à une administration dont les critères sont imprécis, complexes et souvent arbitraires. Dans cette posture, le candidat peut toujours être soupçonné de vouloir s'attribuer indûment les deniers publics. D'où la mise en place de procédures de contrôle qui perpétuent une situation de dépendance complète. »³

Le remplacement progressif et partiel de l'exposition des situations personnelles comme motivation des demandes d'aide par un statut et des cotisations ouvrant des droits, autrement dit le passage de l'assistance à l'assurance constitutif des États sociaux modernes en France et ailleurs en Europe a évidemment transformé les choses⁴. Déterritorialisation de l'octroi des aides, uniformisation et codification des critères, attention portée à la qualification de la situation et non plus à la moralité des demandeurs, bureaucratisation des procédures, etc., forment autant de processus contribuant à la mise en pratique de droits sociaux qui, contrairement à la logique charitable, engagent moins directement la suspicion d'abus⁵. Le système d'assurance lié à des cotisations fondées sur le travail ne fait pas pour autant disparaître les soupçons de fraude, comme en témoigne la dénonciation récurrente des « faux chômeurs ». C'est qu'en matière de chômage, tout particulièrement, pèse toujours plus ou moins directement le soupçon d'une responsabilité personnelle dans la situation pour laquelle une aide est demandée, et au-delà d'une moralité douteuse. Comme le note Emmanuel Pierru à propos des années 1930, « Dans ces années de dépression, le chômeur est ainsi toujours soupçonné d'être un oisif, un "faux chômeur" ou, si ce n'est pas le cas à l'origine, *de le devenir* par l'installation dans cette condition. »⁶

E. Pierru cite à l'appui de cette proposition un rapport sur le « fléau du chômage » présenté au 25^{ème} Congrès des maires de France de 1933. Le rapport propose de durcir les conditions d'accès aux secours afin d'éviter les « effets d'aubaine » qu'ils constitueraient pour des individus professionnalisés dans l'oisiveté, ainsi que le caractère « démoralisant » des « allocations de chômage souvent insuffisantes » pour les « vrais chômeurs ». « Nous connaissons tous, des chômeurs frauduleux et volontaires, en plus ou moins grand nombre suivant les régions, des ouvriers spécialisés dans une industrie qui vient de fermer et n'a pas de semblable dans la localité, ou encore des employés de

¹ Foucault Michel, *Surveiller et punir*, Paris, Gallimard, 1975, p. 214.

² Rodriguez Jacques, *Agir et écrire sur la pauvreté... op. cit.*

³ Castel Robert, « La "guerre à la pauvreté" aux États-Unis : le statut de la misère dans une société d'abondance », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 19, 1978, p. 54.

⁴ Cf. à ce propos l'ouvrage classique de Hatzfeld Henry, *Du paupérisme à la Sécurité sociale. Essai sur les origines de la Sécurité sociale en France, 1850-1940*, Paris, Armand Colin, 1971.

⁵ Renard Didier, *Initiative des politiques et contrôle des dispositifs décentralisés. La protection sociale et l'État sous la Troisième République, 1885-1935*, Cachan, GAPP, rapport pour la MIRE, 2000.

⁶ Pierru Emmanuel, « La politique des "ventres creux". Stigmatisations socio-politiques du chômeur dans la grande dépression. Jalons pour une histoire comparée », communication au congrès de l'AFSP, Lille, septembre 2002.

diverses professions, tous chômeurs, qui montrent peu d'empressement à se livrer à des travaux prévus. La Commission de chômage, après avoir éprouvé la capacité du chômeur, sa volonté de travailler et constaté que ce chômeur ne peut plus ou ne veut plus accomplir le travail qui lui est demandé, devrait le rayer de sa caisse et ne le réinscrire qu'après justification de nouveaux certificats de travail de deux ou trois mois consécutifs. A Angers, tout chômeur qui a refusé de travailler ne peut être réinscrit qu'après un an du jour de sa radiation. [...] Dans toutes les communes où il y a manque de travail, nous trouvons, parmi les chômeurs, des éléments ayant toujours fui le travail ou ayant perdu l'habitude de travailler et pour lesquels les bienfaits de la législation sur les secours aux chômeurs fut une bonne aubaine. Faire une distinction entre les travailleurs honnêtes, victimes de cette situation passagère et les chômeurs professionnels, parasites de la Nation, ne serait qu'un juste hommage rendu à la classe laborieuse éprouvée. Le pays tout entier s'associe aux efforts des collectivités publiques tendant à l'adoucissement du sort de ces malheureux privés involontairement des moyens de gagner leur vie. Il n'en est pas de même de la deuxième catégorie composée de chômeurs professionnels sédentaires, évaluée à 20 - 25 % des chômeurs inscrits et de la troisième catégorie, comprenant les vagabonds, qui sillonnent par petits groupes les routes de France et vont de village en village demander un secours. [...] »¹.

Ce soupçon est prolongé par la mise en place de dispositifs re-centrés sur les personnes plus que sur les situations. C'est le cas dans les années 1930 (cf. les remarques sur le *means test* ci-après), mais aussi dans une certaine mesure dans la France contemporaine. Avec les services de contrôle de la recherche d'emploi dans les directions départementales du travail, mis en place à la fin des années 1970 et considérablement renforcés depuis, ce sont au travers les « actes positifs » les marques d'une « réelle volonté » du bénéficiaire qui sont utilisées comme critères permettant le maintien des droits aux allocations de chômage.

Au-delà des problèmes spécifiquement liés au chômage, l'assistance, rebaptisée aide sociale au début des années 1950, n'a pas pour autant disparue — elle connaît même avec les politiques dites de lutte contre les exclusions un important renouveau². Et la suspicion à l'égard de ses bénéficiaires s'est maintenue et renouvelée avec elle. Comme on le suggérait plus haut, le développement de prestations individualisées et-ou « contractuelles », à l'instar du RMI, réactive la suspicion d'abus, de mauvaise foi, etc., et s'accompagne de procédures qui explorent au plus près les trajectoires et la vie privée des demandeurs. C'est ce que souligne entre autres Pierre Rosanvallon, pourtant peu suspect de nostalgie pour l'État-providence classique qu'il dénomme « État passif providence » :

« La tentation du contrôle social des exclus, ou tout simplement des allocataires de l'État-providence dès lors que leurs allocations ne procèdent plus d'une contrepartie assurancielle, devient réelle. Si c'est à partir du milieu des années 1960 que l'on a vu surgir toute une littérature suspectant l'État-providence de visées normalisatrices, voire policières, ce n'est que trente ans plus tard que le problème se pose vraiment, alors que cette littérature dénonciatrice a depuis longtemps disparu ! »³

L'hypothèse d'une prégnance sur le long terme formulée plus haut à propos des représentations de la pauvreté s'applique également aux critiques de l'État providence, dont l'histoire constitue une troisième source de la dénonciation de la fraude. La mise en exergue des abus liés à la protection sociale se trouve en effet au point de convergence des trois thèses de la « rhétorique réactionnaire » appliquée à la « question sociale » telle que les analyse Albert Hirschman⁴. La mise en évidence de l'importance des tricheries vient à l'appui de la thèse de l'« inanité » : les aides ne bénéficieraient pas à ceux qui en ont le plus besoin, mais aux meilleurs stratèges, capables de tirer toutes les ficelles du système au-delà de ce à quoi ils pourraient légitimement prétendre et au détriment des premiers. Ensuite, la question des « abus » au système de

¹ *Ibid.* Le rapport cité est conservé aux Archives nationales, AN F/22/679.

² Sur l'histoire complexe des rapports entre ces deux systèmes cf. Bec Colette, *L'assistance en démocratie. Les politiques assistantielles dans la France des XIXe et XXe siècles*, Paris, Belin, 1998.

³ Rosanvallon Pierre, *La nouvelle question sociale. Repenser l'État providence*, Paris, Seuil, 1995, p. 211-212.

⁴ Hirschmann Albert O., *Deux siècles de rhétorique réactionnaire*, Paris, Fayard, 1991. La formulation de ces thèses à propos de l'aide aux pauvres et de l'État-providence est plus précisément étudiée p. 50-63 (thèse de l'effet pervers) ; 104-119 (thèse de l'inanité) ; 179-197 (thèse de la mise en péril).

protection sociale vient fournir un complément d'indignation morale à la variante récente de la thèse de la « mise en péril », selon laquelle les dépenses sociales font obstacle à la croissance économique¹. Mais c'est surtout la thèse de l'« effet pervers » qui trouve ici une application privilégiée. La fraude peut de fait être désignée comme le comble du « parasitisme », comme le prolongement inévitable du développement d'une classe « d'assistés professionnels » ou encore une manifestation de la « dégénérescence morale » que, entre autres maux, la protection sociale favoriserait contrairement à ses intentions originelles. « Les sociétés européennes de l'époque industrielle, note ainsi Bronislaw Geremek, nourrissent la conviction selon laquelle l'assistance sociale permet à d'énormes masses de gens, capables de travailler, de mener une vie de parasites et de criminels »². C'est là un autre fondement des liens entre assistance et surveillance : il faut non seulement contrôler par le biais des dispositifs d'aide, mais aussi à cause de leurs conséquences indésirables.

Concernant la dénonciation conjointe de « l'assistance publique » et des abus dont elle serait l'objet, le premier *Mémoire sur le paupérisme* d'Alexis de Tocqueville mérite une attention particulière, non seulement en raison de la notoriété de son auteur mais parce qu'il livre, au moins dans le cas français, l'édition princeps de ce type de discours³. La thèse générale qui y est défendue est celle de la supériorité de la charité privée sur la charité publique d'un point de vue tant moral que social. La première maintient une situation d'obligé, mais aussi un lien, entre le donateur (pour qui il s'agit d'exercer un devoir moral) et le secouru (qui doit reconnaissance à son bienfaiteur). La seconde, en conférant des « droits », incite à la paresse et à la dépravation morale. Au lieu de renforcer les liens entre riches et pauvres, elle accentue les clivages sociaux entre ceux qui contribuent à son financement et les assistés qui reçoivent. La charité légale est néfaste pour la prospérité, pour la moralité, et même pour la liberté des pauvres qu'elle attache aux communes donatrices, comme en Angleterre. « Toute mesure qui fonde la charité légale sur une base permanente et qui lui donne une forme administrative, écrit-il, crée [...] une classe oisive et paresseuse, vivant aux dépens de la classe industrielle et travaillante. C'est là, sinon son résultat immédiat, du moins sa conséquence inévitable. [...] Une pareille loi est un germe empoisonné, déposé au sein de la législation. [...] Si vous étudiez de près l'état des populations chez lesquelles une pareille législation est depuis longtemps en vigueur, vous découvrirez sans peine que les effets n'agissent pas d'une manière moins fâcheuse sur la moralité que sur la prospérité publique, et qu'elle déprave les hommes plus encore qu'elle ne les appauvrit. »⁴

Tocqueville développe alors le cas anglais à l'appui de sa démonstration. « Lisez tous les livres écrits en Angleterre sur le paupérisme ; étudiez les enquêtes ordonnées par le Parlement britannique ; parcourez les discussions qui ont eu lieu à la Chambre des lords et à celle des communes sur cette difficile question ; une seule plainte retentira à vos oreilles : on déplore l'état de dégradation où sont tombées les classes inférieures de ce grand peuple ! Le nombre des enfants naturels augmente sans cesse, celui des criminels s'accroît rapidement ; la population indigente se développe outre mesure ; l'esprit de prévoyance et d'épargne se montre de plus en plus étranger au pauvre ; tandis que dans le reste de la nation les lumières se répandent, les mœurs s'adoucissent, les goûts deviennent plus délicats, les habitudes plus polies, lui reste immobile, ou plutôt il rétrograde ; on dirait qu'il recule vers la barbarie, et, placé au milieu des merveilles de la civilisation, il semble se rapprocher par ses idées et par ses penchants de l'homme sauvage. » (p. 40).

À titre d'argument supplémentaire, Tocqueville procède au récit des abus dont il a été témoin, alors qu'il accompagnait un juge de paix chargé de se prononcer « sur les réclamations que font entendre les pauvres contre leur commune ou les communes contre les pauvres » (p. 43-48). Les exemples qu'il cite (un père qui n'est pas venu en aide à son fils et a demandé celle de la commune, une femme aidée alors qu'elle était en état de travailler, etc.) viennent parachever la démonstration : les abus, comme les conséquences négatives sur les plans économique, social, politique et moral ne sont pas un effet périphérique de la charité publique ; ils sont inscrits dans son principe même. « Tous les abus que j'ai essayés de décrire sont renfermés dans le

¹ Cf. Hirschmann Albert O., *Deux siècles de rhétorique réactionnaire*, op. cit., p. 188 et suivantes.

² Geremek Bronislaw, *La potence ou la pitié*, op. cit., p. 303-304.

³ Tocqueville Alexis de, *Sur le paupérisme*, Paris, Allia, 1999. Cette édition rassemble les deux mémoires sur le paupérisme, rédigés respectivement en 1835 et 1837.

⁴ *Ibid.*, p. 35-36.

principe [de la charité publique] comme le plus grand chêne dans le gland qu'un enfant peut cacher dans sa main. Il ne lui faut que du temps pour se développer et pour croître. Vouloir établir une loi qui vienne de manière régulière, permanente, uniforme au secours des indigents, sans que le nombre des indigents augmente, sans que leur paresse croisse avec leurs besoins, leur oisiveté avec leurs vices, c'est planter le gland et s'étonner qu'il en paraisse une tige, puis des feuilles, plus tard des fleurs, enfin des fruits qui, se répandant au loin, feront sortir un jour une verte forêt des entrailles de la terre. » (p. 49).

La dénonciation de la fraude sociale doit enfin être replacée dans l'histoire des concurrences proprement politiques qui prennent les questions sociales pour terrain. Encore une fois, on ne fera qu'en évoquer quelques exemples, à titre d'hypothèses. « Reposant sur des distinctions simples — individuel contre collectif, responsabilité ou solidarité, générosité ou gestion, service public ou secteur privé, "social" ou "économie" — [le social], écrit Daniel Gaxie, est l'un des mythes — peut-être le mythe — fondateur(s) des clivages politiques. »¹ La thématique de la fraude permet tout particulièrement l'activation de tels clivages. Elle permet la simplification de questions complexes propre à la polémique politique, en désignant des ennemis (les fraudeurs) et en jouant sur le registre d'une indignation morale, disqualifiant ceux qui ne la partageraient pas — forcément « complices » et « laxistes »². Elle permet également une critique générale de la protection sociale, qui forme souvent la base d'une critique politique du « socialisme » dont les « abus » et le « gaspillage » seraient ainsi démontrés. Il n'est ainsi guère surprenant que, selon des modalités et avec une portée qu'il faudrait en chaque cas préciser, la chasse aux « mauvais pauvres » ait, dans des configurations socio-économiques, des contextes idéologiques et des rapports de forces politiques variés, été lancée par des agents de la fraction conservatrice du champ politique, travaillant à réaliser la prophétie tocquevillienne de l'exacerbation des tensions entre riches et pauvres consécutive au développement de la « charité publique ».

Dans les années 1920, des conseillers municipaux conservateurs de Londres appuient ainsi une organisation de contribuables dans leur dénonciation des abus dont la « loi des pauvres » est l'occasion, et en font un exemple du gaspillage auquel conduit une administration « dominée par des socialistes »³. À cette période, la surveillance des pauvres et plus précisément celle des chômeurs est particulièrement forte. Un « dispositif inquisitorial particulièrement dissuasif où les bourses du travail et les administrations locales ont pour tâche de traquer les imposteurs » a ainsi été mis en place⁴. Le système s'adoucit partiellement à la faveur de la victoire électorale des travaillistes en 1929. La charge de la preuve est alors renversée : pour refuser une allocation, c'est dorénavant l'administration qui doit prouver que le demandeur a fraudé ou qu'il a refusé une offre de travail raisonnable. Mais d'autres contrôles sont mis en place avec le retour d'un gouvernement de coalition : en 1934, l'*Anomalies act* est promulgué pour débusquer les simulateurs qui ont tenté de profiter de l'assurance maladie afin d'éviter la rigueur du régime de protection des chômeurs. C'est alors qu'est formalisé le contrôle des ressources (*means test*). L'administration vérifie que la famille du chômeur est suffisamment dans le besoin pour être aidée, ce qui suscite délations et enquêtes dégradantes dont George Orwell a laissé un bon témoignage⁵.

¹ Gaxie Daniel, « Les contradictions de la représentation politique », in Gaxie Daniel et al., *Le « social » transfiguré. Sur les représentations « politiques » des préoccupations « sociales »*, Paris, PUF-CURAPP, 1990, p. 193.

² On peut de ce point de vue établir un parallèle avec la manière dont le débat politique sur « l'insécurité » s'est structuré en France ces dernières années. À ce propos voir notamment Mucchielli Laurent, *Violences et insécurité. Fantômes et réalités dans le débat français*, Paris, La Découverte, 2001.

³ Il s'agit en l'occurrence des commissions locales des tutelles (Boards of Guardians), placées sous l'autorité du ministère de la santé. Cf. London Municipal Society and National Union of Ratepayers Associations, *Socialism in Local Government: The Abuse of Poor Law Relief in Bermondsey, Southwark, Greenwich, Horeditch and Woolwich*, London, 1927. British Library of Political and Economic Science, consultable en ligne : <http://libexp.lse.ac.uk/docservice/HV/00000582/doc.pdf>

⁴ Rodriguez Jacques, *Agir et écrire sur la pauvreté... op. cit.*, p. 278. L'auteur s'appuie ici sur Ditch J., « The undeserving poor : unemployed people, then and now », in Loney Martin et al., *The State or the market. Politics and welfare in contemporary Britain*, London, Sage, 1991 (1987), p. 24-40. Voir aussi du même auteur, « La "révolution" thatchérienne en perspective : l'Angleterre et ses pauvres depuis 1834 », *Cultures et conflits*, 4, 1999, p. 15-34.

⁵ Orwell George, *Le quai de Wigan*, Paris, Ivrea, 1995 (1937), p. 88-89. Des pratiques comparables existent en France à cette époque. Cf. Salais Robert, et. al., *L'invention du chômage, op. cit.*, p. 115-117.

Aux États-Unis, la thématique de la fraude à l'aide sociale fait de longue date l'objet d'usages électoralistes. Entre autres exemples, Frances Fox Piven et Richard Cloward citent celui du district de Columbia où, en 1962, autant de contrôleurs (*fraud investigators*) que d'enquêteurs sociaux (qui établissent les dossiers pour le versement d'aides, *social investigators*), ont été embauchés pour donner des gages aux contribuables-électeurs.

« Les contrôleurs mirent rapidement des centaines de mères bénéficiaires de l'AFDC sous surveillance, en faisant le guet dans leurs voitures, et "prouvèrent" l'année suivante que près de 60 % d'entre elles ne pouvaient prétendre à une aide, essentiellement parce qu'il apparaissait qu'elles avaient des contacts avec des hommes. »¹

Ce n'est qu'à la fin des années 1960, quand les programmes sociaux sont développés par les démocrates, que les pratiques inquisitoriales de contrôle sont plus strictement encadrées, voire juridiquement remises en cause. La suspension des allocations en cas de suspicion de fraude ou de refus de réponse de l'assisté et les descentes à l'improviste (*midnight raids*) des contrôleurs au domicile des allocataires sont alors soumises à conditions, et jugées inconstitutionnelles si elles ne les respectent pas². Cela n'empêche toutefois pas que les enquêtes des *fraud investigators* puissent toujours revêtir des aspects traumatisants, comme l'illustre ce témoignage d'enfance d'un habitant d'origine portoricaine d'un quartier pauvre de New York à propos de la fin des années 1960.

« Après que mon père a été parti, il a fallu vivre avec l'aide sociale. C'était dur avec quatre enfants, [pour ma mère] toute seule. Ma petite sœur, celle qui a 25 ans maintenant, elle était encore au berceau. Ma mère avait des parfums qu'elle vendait, et quand les enquêteurs de l'aide sociale arrivaient, elle cachait ces saletés d'échantillons de parfum dans le berceau de ma sœur. J'étais petit, et je me demandais qui pouvaient bien être ces gens. J'les détestais. Ils frappaient et ma mère disait : "Une minute, s'il vous plaît..." Et elle courait dans tout l'appart [agitant les bras pour mimer l'empressement] pour aller cacher les parfums dans le berceau. Je me demandais bien pourquoi, parce que j'étais gosse, et que je savais pas ce qui pouvait bien se passer. Mais ma mère disait toujours « *Investigadores !* ». Elle disait [agitant encore les bras, fronçant les sourcils et sur un ton aigu] « *Los investigadores ! Los investigadores !* ». C'était nul parce qu'on était pauvres. Il n'y avait pas trop de choses dans la maison, mais ils venaient, et ils faisaient l'enquête. Et il fallait en plus qu'elle cache ces petites saloperies... C'était en 69 ou en 70, ou en 68, qu'ils venaient faire leurs enquêtes. Maintenant, ils font plus ça. »³

Représentations de la pauvreté, systèmes de protection, critique de la « charité publique », controverses politiques : le — très lacunaire — rappel des histoires dans lesquelles le « problème de la fraude » s'inscrit permet de mettre en perspective le renouveau dont il a bénéficié dans la période récente.

¹ Piven Frances Fox, Cloward Richard A., *Regulating the poor. The functions of public welfare*, Tavistock publications, London, 1971, p. 169. L'Aid to families with dependent children forme alors la principale mesure d'aide sociale, destinée aux mères célibataires.

² *Ibid.*, p. 311.

³ Cité in Bourgois Philippe, *En quête de respect. Le crack à New York*, Paris Seuil, p. 416-417. Cf. également « L'État, les mères célibataires et l'aide sociale », *ibid.*, p. 280 et suivantes.

2. Un produit d'importation

La mise sur l'agenda politico-institutionnel français du problème de la fraude depuis le début des années 1990 apparaît, au moins partiellement et indirectement, comme un produit d'importation en provenance des États-Unis et de Grande-Bretagne où, comme on vient de le voir, ce « problème » a été le plus fortement et anciennement traité¹.

La suspicion à l'égard des bénéficiaires d'aides sociales apparaît de longue date aux États-Unis, où s'est maintenu un système de « charité publique »², et en Grande-Bretagne, longtemps marquée par l'héritage des *poor laws*. On ne saurait cependant ne voir là qu'une particularité inhérente à des systèmes ou des traditions d'intervention. Dans ces deux pays, la lutte contre la fraude a en effet trouvé une nouvelle actualité à la faveur des politiques de « réforme » des politiques sociales mises en œuvre depuis au moins le début des années 1980³.

Aux États-Unis, engagés depuis le milieu des années 1970 dans une politique de « criminalisation de la misère »⁴, la *welfare fraud* est devenue l'un des sujets centraux des réformes de la protection sociale⁵. La presse rapporte abondamment les arrestations de *fraudsters*, dont le récit vient servir ce que Charlotte Ryan appelle « la guerre des media contre le welfare »⁶. La question est régulièrement débattue dans les différentes arènes politiques, d'abord par les républicains mais désormais également du côté des démocrates qui, comme leurs concurrents, relaient les demandes des puissants lobbies de contribuables. Les programmes de rationalisation gestionnaire du management public, tels que le « contrôle de qualité », appliqués aux administrations sociales, accordent une place très importante à des dispositifs de surveillance sous couvert de « remettre de l'ordre dans le bazar de l'aide sociale » — « *cleaning up the welfare mess* ». Evelyn Brodtkin et Michael Lipsky montrent ainsi comment, dès la fin des années 1970, le programme fédéral de contrôle de qualité appliqué au secteur social a masqué sous l'apparente neutralité technique de la « réduction des erreurs de paiement » un changement de politique restreignant l'accès à l'assistance et renforçant le contrôle des assistés⁷. Les *welfare fraud investigators* sont constitués en une profession, qui organise ses congrès, publie des manuels, et fait pression sur les pouvoirs publics. Toute une série d'innovations technologiques ont eu lieu afin d'améliorer la lutte contre la fraude. En plus de l'établissement de bases de données informatiques permettant le croisement de multiples informations, des techniques d'identification par la rétine ou la numérisation des empreintes digitales sont désormais imposées dans la plupart des États aux demandeurs d'aide, afin qu'ils ne puissent percevoir des subsides de plusieurs sources à la fois⁸. Les administrations concernées, notamment les départements des affaires sociales des États (Departments of Health and Human Services, HHS)⁹, organisent des appels à la délation qui

¹ Une étude comparative pourrait mettre en évidence les conditions différenciées de constitution du problème dans les pays occidentaux : remise en cause des pensions d'invalidité aux Pays-Bas, lutte contre le clientélisme électoral en Italie du Sud, etc. Ces deux cas sont évoqués dans Rosanvallon Pierre, *La nouvelle question sociale*, op. cit., p. 119-121. Loïc Wacquant évoque également le cas hollandais, mais à propos de l'interconnexion des fichiers administratifs (Wacquant Loïc, *Les prisons de la misère*, Paris, Raisons d'agir, 1999, p. 121-122).

² Parmi une abondante littérature, on citera en particulier les travaux de Theda Skocpol, très peu disponibles en français à l'exception d'un bon article de synthèse : Skocpol Theda, « Formation de l'État et politiques sociales aux États-Unis », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 96-97, mars 1993, p. 21-37.

³ Cf. à ce propos la bonne synthèse de Pierson Paul, *Dismantling the Welfare State ? Reagan, Thatcher and the Politics of Retrenchment*, Cambridge university press, 1994.

⁴ Wacquant Loïc, *Les prisons de la misère*, op. cit. Voir aussi « L'ascension de l'État pénal en Amérique », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 124, 1998, p. 7-35.

⁵ Les éléments fournis ici proviennent, outre de la lecture des textes cités, d'une recherche sur une série de sites Internet, notamment des départements des affaires sociales d'États, de la librairie du congrès et de journaux américains.

⁶ Ryan Charlotte, « The Media War over Welfare », *Peace Review*, 1996, 8 (1), march, p. 13-19.

⁷ Brodtkin Evelyn Z., Lipsky Michael, « Quality Control in AFDC as an Administrative Strategy », *Social Service Review*, march 1983, p. 1-34.

⁸ Pour un exemple d'analyse critique des usages de la numérisation des empreintes, cf. Murray Harry, « Digitizing the Digit : The Symbolic Uses of Finger-Imaging in Welfare », paper presented at the 1996 conference of the Society for the Study of Social Problems, New York. (Disponible sur le site Internet de la SSSP).

⁹ Qui remplacent depuis le début des années 1980 les Departments of Health, Education and Welfare (HEW).

demandent aux citoyens d'apporter leur contribution à la lutte contre la fraude en fournissant des renseignements personnels précis sur ceux qui, dans leur entourage, percevraient abusivement une aide.

En Grande-Bretagne, les prises de position et rapports officiels interviennent dès les années 1970, puis se multiplient au cours des gouvernements Thatcher, en même temps que des mesures tendant à renforcer le contrôle. S'agissant du chômage, le gouvernement britannique donne dès 1980 « mandat à des enquêteurs de dénicher les fraudeurs, comme il le fit naguère sous l'égide de l'*Anomalies act* de 1934 »¹. Le *Jobseeker's act* de 1996 forme le point d'orgue de cette politique : il supprime le principe du droit à l'allocation chômage et le remplace par une prestation discrétionnaire qui suppose l'engagement formel du chômeur de mener une action déterminée et planifiée pour retrouver un emploi et le contrôle de ces démarches par l'administration². C'est ainsi surtout dans les derniers mois du gouvernement conservateur puis après le succès électoral de Tony Blair en 1997 que la fraude est érigée au rang de problème. C'est le cas dans la presse, où la fraude et le « parasitisme social » (*welfare scrounging*) forment alors l'un des principaux thèmes abordés à propos des questions liées à la pauvreté³. C'est le cas également dans les prises de positions et orientations gouvernementales. La surveillance est ainsi constituée en pierre angulaire de la nouvelle politique à l'égard des pauvres et des chômeurs⁴. Le Premier ministre britannique n'hésite pas à en faire l'un des éléments qui symbolisent la « troisième voie » qu'il entend ériger en modèle pour la social-démocratie européenne.

« Nous essayons de nous attaquer aux causes souterraines de la criminalité, notamment de lutter contre l'exclusion sociale. Mais aussi — et c'est encore un exemple de "troisième voie" — nous nous demandons comment consolider la vie de famille, réduire l'absentéisme et l'indiscipline à l'école, et rappeler que notre système de protection sociale est là pour donner leur chance aux gens, pas pour se faire dépouiller par la fraude et les détournements. Le nouvel accord entre citoyens d'une même société est fait de droits, mais aussi de devoirs. »⁵

Plusieurs rapports ont été remis au gouvernement, qui traitent la question dans les cadres plus larges du contrôle des dépenses publiques ou de « l'économie informelle »⁶. Dans ce dernier cas, le thème général de la lutte contre la *black economy* rapproche la fraude aux allocations familiales, aux allocations logement et aux indemnités de chômage et les irrégularités commises au sein du *National Health Service* du travail non déclaré et de l'immigration clandestine. Les ministres du Budget, de l'Intérieur et des Affaires sociales, des parlementaires et des élus locaux interviennent régulièrement sur ce thème⁷. Un organisme *ad hoc* a été constitué en novembre 1997 « en réponse à des craintes grandissantes à propos des hauts niveaux estimés de fraude dans le système de Sécurité sociale » (*Benefit Fraud Inspectorate*, rapport 1999). Des inspecteurs

¹ Rodriguez Jacques, « La "révolution" thatchérienne en perspective... », *art. cit.*, p. 31. Le contrôle de l'administration est suffisamment présent dans la vie des chômeurs pour figurer dans sa représentation cinématographique. Dans *My Name Is Joe* de Ken Loach (1998), on voit ainsi un inspecteur muni d'un appareil à téléobjectif photographier depuis sa voiture le personnage central du film, au chômage, en train de repeindre un appartement et donc suspect de travail non déclaré.

² Rodriguez Jacques, « La "révolution" thatchérienne en perspective... », *art. cit.*, p. 31.

³ Dans un échantillon de plus de 2000 articles sur la pauvreté parus dans la presse britannique entre janvier et décembre 1996, plus de 10% concernent la fraude (contre 7,5% pour les sans-abri, par exemple). Les chiffres sont respectivement de 15,9 et 6,2% pour les tabloïds. Dean Hartley, « Defrauding the community ? The "abuse" of welfare » in May M., Brunsdon E. and Page R. (eds.), *Social Problems and Social Policy*, London, Blackwell, p. 248-262. Je remercie l'auteur d'avoir bien voulu me fournir cet article parmi un échantillon de ses travaux sur la question.

⁴ Cf. à propos du « tournant » blairiste en matière sociale Dixon Keith, « Blair et l'État social britannique », in *Un digne héritier. Blair et le thatchérisme*, Paris, Liber, 2000, p. 81-104.

⁵ Tony Blair, Discours à l'Assemblée nationale, 24 mars 1998.

⁶ Voir par exemple Lord Grabiner, *Protecting the public purse ; The Informal Economy*, 2000.

⁷ Voir par exemple Brindle David, « Councils "cover up own fiddles" », *Guardian*, April 8, 1999 ; Brindle David, « Top QC to pursue black economy and dole cheats », *Guardian*, November 10, 1999 ; Harrison Michael, « Brown gives carrots for enterprise and takes a stick to benefit fraud », *Independent*, November 10, 1999 ; « Darling gets tough on benefit fraud » *Times*, March 7, 2000 ; Webster Philip, « Brown blitz on black economy », *Times*, March 9, 2000 ; « Budget "boosts fight against benefits cheats" », *Times*, March 28, 2000.

ont été recrutés, parfois formés aux techniques d'investigation par la police et les services spéciaux¹. Des unités spéciales sont créées, parfois à grands frais². Les techniques d'identification ont été développées, allant jusqu'à l'attribution d'un numéro aux nouveau-nés pour éviter les inscriptions multiples et permettre le recoupement d'informations³. Comme aux États-Unis, des appels à la délation sont lancés, notamment au moyen de la *hot line* mise en place par le département de la Sécurité sociale en 1996, et maintenue par le gouvernement Blair malgré les critiques qu'elle avait suscité lors de sa création.

Signalement d'un cas suspect de fraude aux allocations

Nous avons présenté ce que nous faisons pour faire baisser les fraudes et les erreurs, mais chacun peut également nous aider dans notre combat pour la sauvegarde du système de Sécurité sociale. Nous voulons faire prendre conscience au public que tricher avec les allocations est un crime qui vole l'argent des contribuables et qui doit être arrêté. Notre message au public est :

N'aidez pas les gens à nous mentir : Si quelqu'un qui ne vit pas à votre domicile vous demande que ses paiements postaux soient expédiés à votre adresse, dites non.

N'aidez pas les gens à nous escroquer : Si un employé vous demande de signer une attestation indiquant qu'il gagne moins que ce que vous le payez, dites non.

N'aidez pas les gens à voler votre argent : Si vous savez que des gens mentent pour toucher des allocations, dites-le nous. C'est votre argent qu'ils volent. Si vous savez que quelqu'un se comporte malhonnêtement et vole la Sécurité sociale, alors :

Appelez la ligne nationale de la fraude aux allocations au 0800 854440

Source : <http://www.dss.gov.uk/hq/bfraud/report.htm> (c'est nous qui traduisons).

Si le développement de la lutte contre la fraude en France doit quelque chose aux orientations politiques dessinées aux États-Unis et en Grande-Bretagne, c'est sans doute moins par le biais de l'importation directe de « recettes » et l'imitation de pratiques que, de façon plus indirecte, par l'intermédiaire des catégories de pensée dans lesquelles ces « recettes » et pratiques sont inventées et prennent sens. Ce sont donc ces « nouvelles » modalités de représentation des questions liées à la pauvreté et à la gestion de l'État social dont il faut analyser les fondements et la diffusion. Leur contenu est bien connu. Reprenant certains des arguments de la « rhétorique réactionnaire » rappelée plus haut, *think tanks* et intellectuels conservateurs américains et britanniques s'en sont fait une spécialité⁴. Des représentations légitimistes et moralistes de la pauvreté ont été remises au goût du jour dans la période récente, à l'instar de la thématique de l'*underclass* qui retrouve les accents du discours dominant sur les pauvres de l'ère victorienne⁵. Une « culture de la dépendance » aurait remplacé la culture du travail et favorisé l'émergence d'une « classe d'assistés professionnels ». On retrouve là la dénonciation classique des « effets pervers » des politiques sociales⁶. Dispensatrices d'aides « désincitant » au travail, elles conduiraient à entretenir des « pièges à pauvreté » au lieu de la résorber. Selon cette dernière notion, les aides sociales favoriseraient le maintien dans la pauvreté d'assistés qui « préféreraient » (au sens du calcul économique) continuer à percevoir de faibles ressources en provenance de l'aide sociale (éventuellement complétées par quelques activités non déclarées) plutôt

¹ English Shirley, « SAS joins benefit fraud fight », *Times*, February 5, 2000.

² Grice Andrew, « Agency is set up to tackle £ 4bn a year benefit fraud », *Independent*, January 25, 2000 ; « United Kingdom : Britain spends US \$ 3.5 million to catch three fraudsters », *Guardian*, October 13, 1998.

³ Watt Nicholas, « Babies get NI numbers in welfare fraud clampdown », *Guardian*, July 3, 1999.

⁴ Pour une très bonne vue générale du rôle des *think tanks* dans la conversion britannique au néo-libéralisme, voir Dixon Keith, *Les évangélistes du marché. Les intellectuels britanniques et le néo-libéralisme*, Paris, Raisons d'agir, 1998. L'auteur montre en l'occurrence comment, au moment des gouvernements Thatcher, les *think tanks* délaissent le seul néo-libéralisme économique — c'est devenu la ligne politique officielle — pour investir le registre conservateur et moraliste que symbolisent les slogans *back to basics* et *law and order*.

⁵ Rodriguez Jacques, *Agir et écrire sur la pauvreté... op. cit.* Cf. sur ce point Wacquant Loïc, « L'*underclass* urbaine dans l'imaginaire social et scientifique américain », in Paugam Serge, dir., *L'exclusion, l'état des savoirs*, Paris, La Découverte, 1996, p. 250-261.

⁶ Sur la thématique de la « culture de la dépendance » et ses liens avec la culpabilisation des pauvres et les critiques du welfare par les conservateurs britanniques, cf. Rodriguez Jacques, *Agir et écrire contre la pauvreté... op. cit.*, p. 333-339. Pour une mise en perspective des critiques du welfare depuis les années 1970 voir plus généralement p. 314-384.

que de chercher à « s'en sortir » en trouvant un emploi. Les politiques sociales ont ainsi pu être désignées comme responsables de la « dégénérescence » nationale en favorisant l'assistanat et la perte de repères moraux¹. La dénonciation des fraudeurs forme ainsi un point de rencontre entre la critique de l'État-providence des économistes néo-libéraux et le « renouveau moral » des conservateurs (retour à la famille, sévérité à l'égard de toute forme de déviance, etc.)².

Désincitation au travail, piège à pauvreté, culture de la dépendance, dégénérescence morale, etc. : la litanie des « nouvelles » idées à propos de la pauvreté et de la protection sociale se prolonge naturellement dans la dénonciation des « profiteurs » qui abuseraient d'un système « laxiste », et dans l'affirmation corrélatrice de la nécessité d'un contrôle renforcé. Dans cette perspective, des experts et réformateurs ont affirmé la nécessité d'un « nouveau paternalisme » insistant sur les devoirs et obligations des bénéficiaires d'aides et prenant la forme d'une orthopédie sociale qui fixe des comportements « droits »³. De telles orientations légitiment l'organisation d'une surveillance accrue des populations démunies. De l'aveu même de l'un de ces théoriciens qui parle de « démocratie de surveillance », Lawrence Mead, « la politique sociale a progressivement abandonné le but de réformer la société et se préoccupe à la place de superviser la vie des pauvres »⁴. Un autre, Charles Murray, reconnaît quant à lui que les implications de ces politiques sociales réformées « peuvent paraître orwelliennes »⁵.

Selon des modalités, une intensité et une chronologie partiellement différentes, des représentations comparables ont récemment été développées en France. C'est avec elles qu'ont émergé un problème (la fraude) et l'impératif qui lui est associé (une plus grande rigueur dans les contrôles). On ne saurait en effet se contenter d'une vision strictement économique, qui analyserait l'émergence de ces problèmes comme le produit de la rationalité gestionnaire. Les fraudes ne sont pas nouvelles, et rien ne permet de penser que leur importance ait sensiblement augmenté dans la période récente. Sans doute les difficultés qui affectent ces dernières années ce qu'il est convenu d'appeler les « comptes sociaux » — et surtout le fait que ces difficultés financières aient été promues au premier rang des problèmes liés à la Sécurité sociale — interviennent-elles comme un élément poussant à une plus grande vigilance dans le versement des prestations. Mais les erreurs et les fraudes ne sont que de très peu de poids dans ces difficultés financières, et sont en tout cas sans commune mesure avec les incidences des emplois non déclarés ou de la fraude fiscale⁶.

Plus que dans la situation économique en elle-même, c'est donc bien dans les nouvelles manières de voir qui l'accompagnent qu'il convient de chercher les raisons de l'émergence de ce problème. Il s'agit en particulier de la diffusion progressive des principes de vision néo-libéraux dans l'ensemble des domaines de l'action publique⁷, jusques et y compris en matière sociale. La question de la fraude émerge en effet d'autant plus facilement que les effets contre-productifs et les « dérives » d'un État-providence « omnipotent », devenu « ingérable » pour cause de trop grande « complexité » se sont plus généralement imposés

¹ Voir par exemple Murray Charles, *Losing Ground : American Social Policy, 1950-1980*, New York, Basic Books, 1984, cité in Wacquant Loïc, *Les prisons de la misère*, op. cit., dont sont également issus les références américaines mentionnées ci-après.

² Ce n'est ainsi pas un hasard si, en Grande-Bretagne et dans une moindre mesure en France, les « filles-mères » forment une cible privilégiée des contrôles et que la lutte contre la fraude entretient des liens avec la lutte contre le travail au noir et l'immigration clandestine.

³ C'est le cas notamment de Lawrence Mead, qui s'inspire des nouvelles conceptions américaines pour préconiser des réformes de la protection sociale britannique. Voir Mead Lawrence, *Beyond Entitlement : The Social Obligations of Citizenship*, New York, Free Press, 1986 ; *The New Politics of Poverty : The Nonworking Poor in America*, New York, Basic Books, 1992 ; *The New Paternalism : Supervisory Approaches to Poverty*, Washington, Brookings Institution Press, 1997. Pour une analyse de ces discours, voir Katz Michael B., *The Undeserving Poor : From the War on Poverty to the War on Welfare*, New York, Pantheon, 1989.

⁴ Lawrence Mead, cité in Wacquant Loïc, *Les prisons...* op. cit., p. 41.

⁵ Murray Charles, « The Coming of Custodial Democracy », *Commentary*, septembre 1998, cité in Rosanvallon Pierre, *La nouvelle question sociale*, op. cit., p. 213.

⁶ Ce qu'établit le rapport officiel sur la question : cf. De Courson Charles, Léonard Gérard, *Les fraudes et les pratiques abusives*, Paris, La Documentation française, 1996.

⁷ Jobert Bruno, Thérêt Bruno, dir., *Le tournant néo-libéral en Europe*, Paris, L'Harmattan, 1993.

comme les thèmes obligés des débats sur les questions sociales¹. La dénonciation de la fraude prolonge ainsi la critique de l'« assistanat » et la mise en cause des responsabilités individuelles dans les problèmes sociaux — des « exclus » sans « volonté de s'insérer » qui seraient aussi pour une part des « tricheurs » qui profitent de la générosité publique au détriment des autres. Elle forme l'envers complémentaire de la promotion du « citoyen responsable » engagé dans une « logique de projet » qui, comme elle, tend à masquer la déstabilisation du marché du travail dans laquelle les pratiques et trajectoires des membres des fractions précarisées des classes populaires s'inscrivent et prennent sens².

L'analyse des conditions d'accès à l'emploi de ces groupes sociaux aurait pu conduire à voir dans la fraude un des effets de ces conditions, et à agir sur les règles du marché de l'emploi plutôt qu'à punir ceux pour qui la nécessité de pratiques à la limite de la légalité a pu s'imposer³. La vision néo-libérale de l'économie qui conduit à prôner l'assouplissement ou la suppression des règles pour les entreprises ou les marchés financiers amène au contraire, de manière apparemment contradictoire mais en bonne logique sociale, à privilégier un « retour » à la rigueur des règles pour les « délinquants », les « jeunes des cités » ou les « assistés sociaux », ou autrement dit à une nouvelle façon de « blâmer la victime » et de renforcer la contrainte qui s'exerce sur les plus dominés⁴.

Dans les cas américain et britannique, ces principes néo-libéraux se combinent ainsi au renouveau d'un moralisme conservateur. Dans le cas français, comme souvent, les principes inspirés d'outre-Atlantique et d'outre-Manche ont été mâtinés de références « républicaines » pour donner à voir une évolution « à la française ». La multiplication des appels à une refondation de « l'ordre républicain » préconisant la relance de vertus civiques comme le loyalisme, le légalisme, la discipline, etc⁵, en est un bon exemple. Cette réaffirmation des « devoirs de citoyenneté » s'applique dans tous les domaines ; y compris dans celui de la protection sociale où, à côté des droits, le rappel des devoirs de la « citoyenneté sociale » fait désormais partie des références obligées.

3. La fraude sur l'agenda

L'identification de la fraude comme problème et les appels à un contrôle renforcé ne procèdent bien évidemment pas seulement d'un processus d'importation. C'est toute une série de logiques propres à

¹ Voir entre beaucoup d'autres possibles Bénéton Philippe, *Le fléau du bien. Essai sur les politiques sociales occidentales*, Paris, Laffont, 1983 ; Minc Alain, *La machine égalitaire*, Paris, Grasset, 1987. Cf. aussi Rosanvallon Pierre, *La nouvelle question sociale*, op. cit., et *La crise de l'État providence*, Paris, Seuil, 1992 (1981).

² Sur ces questions, à propos de la « logique du projet » et plus généralement des politiques dites « d'insertion », voir Mauger Gérard, « Les politiques d'insertion. Une contribution paradoxale à la déstabilisation du marché du travail », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 136-137, 2001, p. 5-14.

³ Cf. Garcia Sandrine, « La fraude forcée », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 118, juin 1997, p. 81-91. Dans l'enquête qu'ils ont menée au début des années 1980, Jean-François Laé et Numa Murard montrent bien comment les pratiques à la limite de la légalité dans le rapport aux institutions d'aide sociale sont nécessairement inscrites dans la structure des budgets précaires. Cf. Laé Jean-François, Murard Numa, *L'argent des pauvres... op. cit.*

⁴ Ryan W., *Blaming the Victim*, New York, Vintage Books Edition, 1972, cité in Wacquant Loïc, op. cit. Au-delà de considérations directement liées au système de protection sociale et à son financement, la dénonciation des fraudes peut ainsi être comprise comme l'une des formes que revêt une tendance récente plus générale à la « criminalisation de la misère », dont l'« explosion carcérale » aux États-Unis constituerait la version la plus achevée (cf. les travaux déjà cités de Loïc Wacquant) et dont les arrêtés anti-mendicité, le traitement quasi-carcéral des sans-abri, l'appréhension policière des « violences urbaines » ou la retraduction des questions liées à l'immigration en termes d'insécurité et de clandestinité constituent quelques manifestations visibles en France. Cf. successivement pour chacun de ces thèmes Damon Julien, « La grande pauvreté : la tentation d'une rue aseptisée », *Informations sociales*, 60, 1997, p. 94-101 ; Bruneteaux Patrick, Lanzarini Corinne, *Les nouvelles figures du sous-prolétariat*, Paris, L'Harmattan, 1999 ; Collovald Annie, « Des désordres sociaux à la violence urbaine », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 136-137, 2001, p. 104-114 ; Palidda Salvatore, « La criminalisation des migrants », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 128, septembre 1999, p. 39-49.

⁵ Appels dont on peut trouver des exemples typiques récents dans les discours du ministre de l'Intérieur Jean-Pierre Chevènement ou encore l'article de Régis Debray, Max Gallo, Jacques Julliard, Blandine Kriegel, Olivier Mongin, Mona Ozouf, Anicet Le Pors, Paul Thibaud, « Républicains, n'ayons pas peur ! », *Le Monde*, 4 septembre 1998, p. 13.

l'espace national qui a conduit à ce que des représentations des problèmes liés aux politiques sociales et à leurs bénéficiaires forgées outre-atlantique et outre-manche puissent, dans une certaine mesure et à un moment bien précis, trouver écho dans les orientations des politiques françaises.

Jusqu'aux années 1990, la question de la fraude aux prestations sociales reste assez diffuse et fortement empreinte de connotations morales. Elle est régulièrement avancée dans les débats politiques ou la presse, mais sans faire l'objet d'investissements particuliers ni dans sa dénonciation publique ni dans son traitement institutionnel. Les prises de position se concentrent sur une prestation particulière : l'allocation de parent isolé. Au début des années 1980, cette prestation créée en 1976 est régulièrement critiquée comme n'étant plus seulement une aide nécessaire aux femmes abandonnées par les pères, mais comme favorisant des comportements qui remettent en cause la « vraie » famille : l'isolement ne serait plus seulement subi mais aussi choisi, au détriment d'une structure familiale stable. Cette allocation ferait l'objet d'un usage pervers de la part de femmes qui enchaîneraient les grossesses pour pouvoir en bénéficier. Elle conduirait un nombre important de couples sinon à se séparer, au moins à dissimuler leur situation : des femmes se déclareraient seules pour prétendre à l'allocation et cacheraient « un homme dans le placard ». Les usages moralistes de telles critiques et la possibilité d'évaluations audacieuses de l'ampleur de ces phénomènes ont conduit à la multiplication de ces critiques, du côté des fractions conservatrices défenderesses de « la famille » dans les associations familialistes et leurs relais dans le champ politique ¹ mais aussi au-delà, comme en témoigne les propos sur « la crise de la famille » d'une essayiste proche d'associations familiales et membre du Conseil économique et social².

Si ce type de préoccupation ne disparaît pas, ce sont progressivement des considérations financières qui conduisent à se saisir des questions liées au contrôle. On peut schématiquement distinguer de ce point de vue deux moments clés. Le premier, au milieu des années 1980, correspond à l'imposition de la thématique des « nouveaux pauvres » et aux craintes que suscitent le développement du chômage de masse sur l'équilibre des budgets sociaux, qui devient alors la question centrale des questions liées à la sécurité sociale. Cette évolution procède, au moins dans un premier temps, de l'intervention d'institutions et d'agents non spécifiques au secteur social (comme la Cour des comptes ou le ministère des Finances) dans la production de normes gestionnaires s'imposant aux ministères et organismes sociaux. On sait en effet que ce rôle a été déterminant à partir du tournant de la rigueur du début des années 1980. Ainsi, dès 1985, le rapport annuel de la Cour des comptes s'inquiète d'un développement incontrôlé du nombre de bénéficiaires d'aide dû à la persistance de la crise économique et met en exergue les problèmes que cela occasionne pour le système et les organismes de protection sociale. Un décalage se creuserait ainsi entre une organisation et des prestations pensées en d'autres temps et des « besoins » nouveaux et sans cesse croissants. De ce décalage résulte « une gestion compliquée qui multiplie les risques de fraudes, d'erreurs ou au contraire de double emploi, sans toujours mettre les familles en détresse à l'abri des insuffisances de la réglementation ou de l'information »³. La Cour insiste en particulier sur les limites des contrôles effectués en matière de ressources et d'isolement. En ce qui concerne les ressources, les conclusions de la sont assez sévères.

Après avoir fait état des résultats d'une enquête évaluant les erreurs à 20 % des dossiers, conduisant pour l'année 1982 à « 623 millions de francs de prestations indûment réglées et 363 millions de francs de rappel de prestations, soit une perte nette de 26 millions de francs pour le régime général », la faiblesse des contrôles est dénoncée en ces termes. « Dans une lettre-circulaire du 12 mars 1984, la CNAF a estimé qu'il n'était pas opportun de renforcer les contrôles, dans l'espoir que la formule expérimentée à Beauvais et à Creil, fondée sur une déclaration de ressources commune aux CAF et aux services fiscaux, pourrait être généralisée "à l'horizon de 1986". *On ne saurait se satisfaire d'une acceptation aussi passive des insuffisances du contrôle.* D'une part, le souci d'une juste distribution des prestations familiales ne permet pas de se borner à enregistrer le solde comptable au détriment des CAF qui résulterait de la situation actuelle. Le montant des droits inexacts — prestations indues ou rappels de prestations — s'élève à près d'un milliard de francs, soit environ 2,3 % des prestations

¹ Cf. Lenoir Remi, « La famille, une affaire d'État. Les débats parlementaires concernant la famille (1973-1978) », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 113, juin 1996, p. 16-30.

² Sullerot Évelyne, *Pour le meilleur et sans le pire*, Paris, Fayard, 1984.

³ Cour des comptes, Rapport annuel, 1985, p. 25.

sous conditions de ressources. Il y a là *un enjeu financier* qu'on ne saurait tenir pour négligeable. D'autre part, il n'est pas acquis que la direction générale des impôts répondra en 1986 aux vœux de la CNAF de voir se généraliser la déclaration commune aux deux services. *Il serait donc nécessaire que les caisses d'allocations familiales mettent en place dès maintenant un système de contrôle des ressources plus efficace que celui qu'elles utilisent actuellement* de manière parfois épisodique, afin de diminuer le nombre excessif des erreurs constatées lors du paiement des droits. »¹

Le second moment clé se situe une dizaine d'années plus tard, lorsque la crise économique et le chômage suscitent des craintes quant au développement incontrôlé du nombre de bénéficiaires des minima sociaux. C'est alors le RMI qui est au cœur des préoccupations. Un rapport conjoint de l'inspection générale des finances et de l'inspection générale des affaires sociales marque de ce point de vue une étape importante². Il s'agit comme son titre l'indique d'identifier les causes de la croissance du nombre d'allocataires. Cette question n'occupe cependant qu'une partie du rapport sur trois, où sont mises en avant des causes structurelles. L'augmentation du nombre de RMIste y est essentiellement imputée à l'évolution du chômage non indemnisé, et le rapport note qu'on ne saurait trouver son explication « dans l'éventualité d'une fraude massive ou de dysfonctionnements du système d'information » (p. 55). Le reste du rapport dresse un état des lieux critique du système d'information sur le RMI et surtout de la politique de contrôle mise en œuvre. Les conclusions quant à la fraude et son impact apparaissent ambivalentes. Les rapporteurs évaluent à 10 % la proportion de dossiers dans lesquels les ressources seraient sous-déclarées, en indiquant que « l'impact financier global des sous-déclarations constatées reste limité » (p. 49). Il est également noté que « les indus [ne représenteraient] que 3 à 5 % du montant du RMI versé » (*ibid.*). La fraude n'est donc « manifestement pas un facteur explicatif de la montée en puissance du dispositif » (p. 56). Mais le rapport souligne en même temps « le caractère préoccupant de ce phénomène » (*ibid.*), et contient des préconisations quant à la nécessité de renforcer les moyens de contrôle, essentiellement en procédant à des liaisons automatisées pour l'échange de données informatisées entre les CAF qui versent le RMI et les autres organismes versant des prestations (CPAM, CNASEA, ASSEDIC) pour limiter la sous-déclaration des ressources.

Si l'attention portée à la fraude et aux dispositifs de contrôle des allocataires apparaît donc liée aux problèmes de financement du système de protection sociale, cette attention procède également du regard qui est porté sur ces problèmes financiers. Ce regard, c'est tout d'abord celui que portent les agents de l'espace politico-administratif. La réunion à partir du milieu des années 1980 d'un nombre croissant d'hommes politiques, de hauts fonctionnaires, d'économistes, de juristes, d'experts, etc., autour de conceptions économiquement libérales et juridiquement rigoristes des politiques sociales pour des projets de réforme de la protection sociale dans le sens de « l'austérité » a pu constituer un terrain favorable au développement de questions telles que la fraude et le contrôle³. Mais c'est aussi du fait d'évolutions propres au milieu plus restreint des hauts fonctionnaires du social que ce type de problème a pu émergé. Comme le montre une enquête sur l'« élite du *welfare* » dans les années 1980-90⁴, la fin des années 1980 marque un ensemble de changements qui contribuent à renforcer l'attention aux considérations gestionnaires au sein de ce milieu. On assiste en premier lieu à la montée en puissance de « gestionnaires du social » qui, après un passage au Budget, obtiennent un poste dans une administration sociale à partir de 1988⁵.

¹ *Ibid.*, p. 26.

² Inspection générale des finances, Inspection générale des affaires sociales, *Rapport d'enquête sur les causes de la croissance du nombre d'allocataires du Revenu Minimum d'Insertion*, Rapport n° 95026, février 1995, 2 volumes.

³ Voir par analogie sur le cas de la politique du logement Bourdieu Pierre, « La construction du marché. Le champ administratif et la production de la "politique du logement" », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 81-82, mars 1990, p. 65-85. Il faudrait aussi pouvoir repérer les orientations des organisations patronales et syndicales au sein des organismes à gestion paritaire sur ce point.

⁴ Voir sur ce point Hassenteufel Patrick, *et. al.*, *L'émergence d'une "élite du welfare" ? Sociologie des sommets de l'État en interaction. Le cas des politiques de protection maladie et en matière de prestations familiales (1981-1997)*, Rennes, CRAPS, rapport pour la MIRE, 1999. Voir en particulier Genieys William, « Les logiques d'institutionnalisation de l'élite du *welfare* », p. 65-88, et Bachir Myriam, « Les registres et répertoires d'action de l'élite du *welfare* », p. 89-142.

⁵ Les auteurs citent, pour le cas de la branche famille, l'exemple d'Etienne Marie.

À la différence des générations précédentes, ils ne se contentent pas d'intégrer de manière plus ou moins obligée la dimension financière dans leurs pratiques, mais ils la revendiquent comme un élément constitutif de leur compétence et de leur légitimité. Plus généralement, à cette époque « l'élite du *welfare* » s'autonomise par rapport aux administrations financières (« les gens de Bercy ») en se réappropriant les logiques de la rigueur gestionnaire. C'est dans ces conditions que se constitue ce que les auteurs nomment « le paradigme de l'élite du *welfare* » : « intégrer le problème financier du système pour le sauvegarder ». À partir de ce moment, les orientations vers la rigueur gestionnaire au sein desquelles prend place le développement du contrôle n'est plus seulement le produit d'une contrainte externe aux administrations sociales : elles procèdent de ces administrations elles-mêmes.

Les agents de l'État, experts et autres « gestionnaires du social » n'ont pas le monopole de la production des problèmes sociaux. Les media participent aujourd'hui très directement à la construction des problèmes sociaux et à leur mise sur agenda politique¹. Ceci se vérifie largement dans le cas qui nous intéresse, puisque media et discours journalistiques ont joué un rôle actif dans la mise sur agenda du problème en dénonçant les faux chômeurs, faux pauvres ou mauvais pauvres, parfois désignés comme responsables des problèmes rencontrés par le système de protection sociale. Si cette thématique est investie prioritairement par les journalistes économiques, par ceux de la presse conservatrice² et plus généralement par tous ceux qui ont érigé la dénonciation de l'État sous toutes ses formes en spécialité journalistique³, elle est également présente dans la rubrique « faits divers » de la presse locale et nationale⁴ et sous la plume de journalistes qui se revendiquent « de gauche »⁵.

Jusqu'en 1995, et après les débats liés au rapport parlementaire sur la fraude, le traitement journalistique de ces questions est presque exclusivement lié à des « affaires » particulières, notamment d'escroquerie aux ASSEDIC ou aux allocations familiales. Autour de 1995, ce ne sont plus des faits divers détachés les uns des autres mais « le problème de la fraude » qui est traité. À la manière du « malaise des banlieues », mis en scène dans les représentations journalistiques d'événements locaux construits comme autant de « symptômes » d'une même « pathologie »⁶, la fraude aux prestations sociales a ainsi pu fournir une base au « diagnostic » journalistique de divers problèmes sociaux. Celui bien sûr de la « crise de l'État-providence », sur le mode de l'effet pervers indiqué plus haut et/ou celui de l'indignation morale⁷. Celui « des immigrés » dont l'inclination supposée à la tricherie vient servir la démonstration des obstacles à l'« intégration ». « Les témoignages [...] affluent, écrit Jacques Julliard : les immigrés abusent effrontément des lois sociales, assurés qu'ils sont de l'impunité »⁸. Celui des limites de « l'État de droit » et de

¹ Voir en particulier Champagne Patrick, « La vision médiatique » et « La vision d'État », in Bourdieu Pierre, dir., *La misère du monde*, op. cit., respectivement p. 61-79 et p. 261-269. Voir plus généralement Garraud Philippe, « Politiques nationales : élaboration de l'agenda », *L'Année sociologique*, 1990, vol. 40, p. 17-41 ; Parsons Wayne, *Public policy. An introduction to the theory and practice of policy analysis*, Cheltenham, Edwar Elgar, 1995, p. 106-109.

² Cf. par exemple le dossier réalisé par *Valeurs actuelles* le 18 mai 96 et les articles régulièrement publiés dans *le Figaro*, notamment au cours du second semestre 1995 et du premier semestre 1996. Desjardins Thierry, *Lettre au Président sur le grand ras-le-bol des Français : à propos du faux chômage, des faux malades, de la dilapidation des fonds publics et de quelques autres turpitudes du même acabit*, Paris, Fixot 1995.

³ Cf. le dossier « Les dérives de l'aide sociale », *Le Point*, 8 avril 1995, p. 59, ou encore Imbert Claude, éditorial « Gribouille et les tricheurs », *Le Point*, 18 mai 1996, p. 5.

⁴ Parmi les « affaires » présentées dans la presse, voir par exemple celle de l'escroquerie à l'ASSEDIC de Lyon (*Le Monde* des 8 Mars, 23, 24, 25, 27 Juin et 30 Juillet 1988.) De nombreux cas individuels sont régulièrement épinglés, notamment lorsqu'ils peuvent avoir une dimension « sensationnelle » (Cf. par exemple « Il percevait les ASSEDIC sous onze noms différents ! », *Nice-Matin*, 8 Juin 2001).

⁵ Cf. par exemple Julliard Jacques, *L'année des dupes*, Paris, Seuil, 1996.

⁶ Champagne Patrick, art. cit., Collovald Annie, « Violences urbaines... », art. cit.

⁷ « L'aide sociale, on ne peut que s'en féliciter, représente un progrès aussi incontestable que nécessaire par le secours qu'elle apporte à ceux dont la situation se serait sans cela transformée en drame. Mais ce système d'assistanat peut-être perverti : les abus, les distorsions, la fraude finissent parfois par aggraver des maux qu'il est censé soigner. » « Les dérives de l'aide sociale », art. cit.

⁸ Julliard Jacques, *L'année des dupes*, op. cit., p. 168-169. Comme pour les actes de délinquance, les origines des fraudeurs condamnés sont régulièrement mentionnées dans la presse, contribuant ainsi à accréditer la thèse d'une fraude

« l'assistanat », dans les départements d'outre-mer et en Corse¹. Celui plus général enfin d'une anomie généralisée dont, avec les scandales politico-financiers, les « incivilités », la « violence à l'école », etc., la fraude serait une manifestation².

Un sondage d'opinion sur « la tricherie dans la société française » a ainsi été réalisé par la SOFRES pour le *Nouvel observateur* en juin 1994. L'objectif de l'enquête était de « mettre en regard la prégnance du thème de la corruption dans le débat politique national, d'une part avec le sentiment que les Français ont de l'étendue du phénomène, mesure sociale de son intensité dramatique collective, d'autre part avec les rapports que les citoyens entretiennent eux-mêmes avec le respect de la règle, en termes de pratiques et de jugements sur un certain nombre de délits.³ » Pour nourrir le premier terme de ce second volet, les enquêteurs ont demandé aux répondants s'il leur arrivait de se livrer à un certain nombre de pratiques (les items vont de « Faire jouer vos relations pour obtenir une faveur » à « Frauder sur la Sécurité sociale, les allocations familiales » en passant par « Vous garer sur un parking pour handicapés », « Tricher sur votre âge », etc.). Selon la logique typique de la « scientificité » ostentatoire que les sondeurs confèrent à leurs artefacts, un « indice de tricherie » est construit sur la base de ces déclarations. Et selon la logique de la métaphysique sociale des enquêtes d'opinion, les auteurs voient entre autres au travers des chiffres de cet indice « des signes de délitement social ».

Comme souvent, la référence à « l'opinion publique » relie les constructions étatique et médiatique du « problème de la fraude ». Celui-ci apparaît en effet lié à l'administration de sondages d'opinion sur les politiques sociales et à leur usage tant par des journalistes que par des agents du champ politico-bureaucratique. La lettre du Premier ministre Alain Juppé aux députés chargés du rapport sur les fraudes, tout comme le rapport lui-même, font référence de manière insistante à l'« opinion publique ». À la fois cause et effet du traitement politique et journalistique de cette question, « les Français » seraient de plus en plus « sensibles » à la fraude. C'est ainsi qu'en 1993, une enquête du CREDOC montre qu'« une majorité de Français » pense que les fausses déclarations pour bénéficier d'allocations, et en particulier du RMI, sont importantes et qu'il faudrait développer les contrôles.

« De plus en plus de Français s'interrogent sur les fausses déclarations, lit-on ainsi dans un rapport du CREDOC présentant les résultats d'un sondage de 1995. Une forte majorité de la population (61%) manifeste en effet son accord avec l'affirmation qu'il y a "beaucoup de gens qui font de fausses déclarations pour toucher les prestations familiales". [...] Ce courant de "contestation suspicieuse" s'est sensiblement accru en trois ans (+ 10 points) »⁴.

L'augmentation tendancielle de la « suspicion » aurait pour corollaire la baisse tendancielle de la « compassion » à l'égard des démunis. Une telle évolution se traduirait par une « demande accrue de

massive des étrangers. Par exemple : « En Bretagne, escroquerie aux Allocations familiales de deux Béninois... » (*Le Monde*, 27 mai 1987) ; « Pour permettre une fraude aux allocations familiales, des Zaïrois organisaient l'immigration clandestine d'enfants africains », (*Le Monde*, 25 décembre 1992).

¹ « Les Corses battent tous les records de la fraude impunie. Une spécialité qui touche toutes les corporations et toutes les classes sociales », affirme Pascal Irastorza en se fondant sur « le dossier accablant d'un inspecteur général des finances ». (« La Corse "paradis fiscal" », *Le Point*, 30 août 1997, p. 40.) Sur la Corse, cf. aussi Roland-Lévy Fabien, « Le système Corse », *Le Point*, 8 août 1998, p. 4 — l'article fait état d'un rapport de l'IGAS sur le mauvais fonctionnement du dispositif RMI en Corse — et, du même auteur, « Fraude à tous les étages », *Le Point*, 14 février 1998, p. 46.

² Voir par exemple Coignard Sophie *et. al.*, « Quand l'Etat baisse les bras », *Le Point*, 8 novembre 1997, p. 96.

³ Nadaud Christophe, « Fraude, tricherie et corruption : le mauvais exemple français », in *L'état de l'opinion*, Paris, Seuil, 1995, p. 213.

⁴ Hatchuel Georges, Kowalski Anne-Delphine, *Enquête Conditions de vie et aspirations des Français : Prestations sociales, allocations familiales et RMI*, Paris, CREDOC, collection des rapports, janvier 1996, n° 167, p. 63-70. L'analyse des réponses tend à montrer que la suspicion croît à mesure que l'on descend dans la hiérarchie sociale, dans l'échelle des revenus et le niveau de diplôme.

contrôles »¹. Il faudrait ici faire une analyse complète des conditions de production de tels chiffres² et des notions sur lesquelles elle repose, comme la « contestation suspicieuse » ou la « fatigue de la compassion » — qui sont encore une fois importées des Etats-Unis³. Il faut aussi et surtout s'interroger sur leurs usages et leurs effets politico-institutionnels. On peut en l'occurrence faire l'hypothèse d'un processus circulaire d'imposition de problématique. Les opinions ainsi produites peuvent, de manière classique, être comprises comme le reflet des catégories de perception imposées de manière diffuse dans les discours politiques et journalistiques et de façon directe dans les questions des sondeurs⁴. On peut en effet penser que le « rigorisme » allégué d'une majorité de Français procède pour une part des transformations intervenues dans les discours médiatiques et officiels sur les prestations sociales. En retour, ces « opinions » autorisent et justifient une politique de la rigueur. Il faut « prendre au sérieux » leur évolution et en tirer des conséquences pratiques, en l'occurrence renforcer le contrôle pour éviter de perdre une opinion qui reste majoritairement favorable à l'aide aux plus démunis, et qui est elle-même conçue comme une condition nécessaire au maintien de cette aide⁵. Sans doute est-ce aussi dans ce va-et-vient que se jouent les tours de l'illusionnisme social qui conduit à ériger la lutte contre la fraude en impératif politique.

Loin d'un simple problème technique, la question de la fraude forme une question politique : elle a fait l'objet de prises de positions et d'usages politiques et, comme on l'a vu, permet l'activation de clivages politiques. La chose n'est pas nouvelle, mais elle s'est manifestée récemment avec une force particulière. Cela tient d'abord à des transformations générales des structures du champ politique et aux modifications subséquentes du champ du pensable et du dicible en politique qui ont pu redonner aux débats sur la fraude aux prestations sociales une nouvelle vigueur. Ces transformations, c'est d'abord la conversion massive des élites politiques au néo-libéralisme qui a permis le développement des critiques à l'égard de l'État-providence et de sa complexité, l'intensification des débats sur les « gaspillages » de l'argent public, etc.⁶. Ces transformations tiennent également à l'imposition de questions telles que l'immigration ou la sécurité comme les thèmes centraux des controverses politiques, pendant mais aussi en dehors des conjonctures mobilisées que sont les campagnes électorales, et ce dans l'ensemble des différentes arènes (locales, parlementaire, partisane, etc.) du débat politique⁷.

¹ Croutte Patricia, Hatchuel Georges, *Opinions sur la politique des prestations familiales et sur les CAF*, CREDOC-CNAF, dossier d'étude n° 17, février 2001, p. 28-31 et 97-103.

² Dans les enquêtes précédentes concernant le RMI, par exemple, il n'était pas fait allusion à des fausses déclarations. La question correspondante était ainsi libellée : « Trouveriez-vous normal que les bénéficiaires du RMI essaient d'arrondir leurs fins de mois en faisant... » « du travail au noir » (1988, oui à 49%) ; « des petits boulots non déclarés » (1989, 60,5%). Payet-Thouvenot Viviane, *Enquête Conditions de vie et aspirations des Français : le RMI à l'épreuve de l'opinion*, Paris, CREDOC, collection des rapports, octobre 1990, n° 88, p. 38-42. Le glissement d'une formulation à l'autre n'est en effet sans doute pas étranger à l'augmentation de la suspicion présentée dans de telles enquêtes.

³ « Premiers résultats de l'enquête CREDOC 2001 », note du bureau de la recherche, CNAF, 27 avril 2001.

⁴ Cf. l'article classique de Bourdieu Pierre, « L'opinion publique n'existe pas », *Les Temps modernes*, 318, 1973, p. 1292-1309, et dans la même perspective Champagne Patrick, *Faire l'opinion*, Paris, Minuit, 1990. À propos de la formation et de la distribution sociales des opinions sur les questions « sociales », voir Gaxie Daniel, « Des points de vue sociaux : la distribution des opinions sur les questions "sociales" », in Gaxie Daniel et al., *Le « social » transfiguré*, op. cit., p. 141-194 et, sur les « non réponses » et « sans opinion », « Au-delà des apparences... Sur quelques problèmes de mesure des opinions », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 81-82, 1990, p. 97-112.

⁵ Entre mille autre exemples, on peut lire ainsi la présentation du rapport déjà cité du CSERC de 1997 sur les minima sociaux : « Certaines prestations sociales ou certains transferts jouissent, a priori, d'une légitimité forte auprès de l'ensemble des publics et des acteurs. Il en est ainsi des prestations d'assurance sociale fondées sur des cotisations antérieures de l'individu. La légitimité des minima sociaux apparaît spontanément moins assurée. Des remises en cause de leurs principes ou de leurs modalités d'application (suspçon de fraude ou d'absence d'effort de recherche d'emploi par exemple) apparaissent ainsi de manière récurrente, en particulier pour les minima sociaux accessibles aux personnes d'âge actif et supposées être en capacité de travailler. Il est donc nécessaire, dans ce domaine plus que dans d'autres, d'explicitier les critères et modes de jugement. »

⁶ Sur ces questions, voir notamment Jobert Bruno, Thérêt Bruno, dir., *Le tournant néo-libéral... op. cit.* Voir également les développements proposés dans De Montlibert Christian, *La domination politique*, Presses universitaires de Strasbourg, 1997, p. 143 et suivantes.

⁷ Sur ces notions voir notamment Gaxie Daniel, *La démocratie représentative*, Paris, Montchrestien, 1996.

Il n'est pas besoin d'aller chercher les propos de membres du Front national pour trouver des prises de positions politiques associant immigration et abus des prestations sociales. « À une immigration de travailleurs a succédé une immigration d'ayant droits ». (Jean-Louis Debré, RPR cité in *Le Monde*, 21 mars 1998). « Nous faisons face aujourd'hui à une immigration d'allocataires » (Christian Bonnet, UDF, intervention au Sénat citée in *Le Monde*, 14 janvier 1998). Il faut sanctionner « ces clandestins qui se font prescrire des cures thermales, et ces femmes qui viennent accoucher ici pour ouvrir des droits à leurs enfants et à elles même » (Suzanne Sauvaigo, députée UDF, *L'Événement du Jeudi*, 5-11 décembre 1996). La suspicion à l'égard des étrangers ne se cantonne pas aux discours, puisque depuis l'adoption des lois Pasqua sur l'immigration, une carte de séjour ou une autorisation provisoire de séjour d'au moins trois mois sont exigées pour bénéficier de la quasi-totalité des aides sociales, les prestations familiales et l'assurance maladie¹.

Plus encore, on sait que non seulement ces « problèmes » ont été imposés comme questions majeures du débat politique mais que, de plus, la structure des prises de position les concernant s'est globalement déplacée vers des positions « dures », y compris du côté de la gauche de gouvernement, comme en témoignent les prises de positions sur les « faux chômeurs » du ministre du Budget PS Michel Charasse en septembre 1991.

En plus de ces transformations générales, l'émergence de la fraude comme problème politique s'opère à la faveur d'une conjoncture politique bien particulière. C'est en effet au lendemain de l'élection de Jacques Chirac à l'élection présidentielle de 1995 que les autorités gouvernementales se saisissent de manière officielle du problème. La question de la fraude au RMI a été relancée dès le mois de juin par Éric Raoult, ministre de l'Intégration, chargé à ce titre de préparer une « grande loi contre l'exclusion » (le « Plan Marshall pour les banlieues » du candidat Jacques Chirac). Fin juin, il déclare vouloir « ouvrir un débat sur le RMI ».

Le RMI est devenu « une sorte de couverture universelle de la précarité ; c'est extrêmement inquiétant parce que, concrètement, on aboutit à une sorte de culture du RMI ». « Le jour où, en France, être RMIste sera une activité comme une autre, ce jour-là, notre pays sera au bord de la révolution »².

Devant la commission des affaires culturelles et sociales de l'Assemblée, il déclare le 27 juin que « pour que le plan emploi réussisse, il fallait casser la culture du RMI, culture de l'inactivité », et fustige une « véritable contre-société du RMI ». Il souhaite appliquer au RMI une logique du « donnant-donnant », « dans l'optique d'un renforcement du sentiment d'utilité des personnes concernées ».

Le 29 juin, invité du Forum de L'Expansion, il demande aux RMIstes de « ne pas se conduire en allocataires, mais en citoyens », et de ne pas refuser les formules d'insertion qui leur sont proposées (Contrat Initiative-Emploi, Contrat Emploi-Solidarité).³

Le Premier ministre Alain Juppé n'est pas absent du dossier : le 29 juin, il déclare sur TF1 son « projet de remettre en vigueur des conditions cantonales d'attribution », afin d'intensifier la lutte contre les fraudes et les abus au moment de l'attribution du RMI. Toute décision d'octroi serait ainsi conditionnée par un examen de la situation des allocataires.

La rentrée 1995 est une période politiquement délicate pour le gouvernement. Le Premier ministre subit de premières mises en cause personnelles. Il voit sa cote de popularité fortement baisser. C'est à cette époque le début de l'« affaire » qui le concerne à propos du logement de la Ville de Paris qu'il a occupé. Il subit également des attaques quant à sa « méthode » et sa capacité de réforme. C'est plus généralement la politique gouvernementale qui subit des critiques et des dissensions au sein de la majorité, attisées par le départ d'Alain Madelin du gouvernement.

¹ On tire ces citations et ces indications de l'article de Tévanian Pierre et Tissot Sylvie, « Avantages sociaux (des étrangers) », qui figure sur le site du collectif de défense des droits des étrangers « Les mots sont importants », <http://www.ornitho.org/lmsi/lmsi41.html>.

² « Grand Jury RTL-Le Monde », cité in *Le Monde*, 27 juin 1995.

³ Cité in *Le Monde*, 1^{er} juillet 1995.

Le RMI a été, avec la question fiscale et le « secteur protégé » de la fonction publique, l'un des thèmes des prises de position publiques de Madelin qui ont entraîné sa démission du gouvernement, à la fin de l'été. Il critique le niveau du RMI, en considérant que, dans certains cas, les « titulaires du RMI » touchent « sans rien faire » des sommes comparables à des Smicards¹.

Plusieurs mesures annoncées sont de nature à susciter le mécontentement des soutiens politiques du gouvernement. C'est le cas des hausses d'impôt annoncées. C'est le cas également en matière familiale, avec le projet de soumettre les allocations familiales à l'impôt sur le revenu et l'annonce de leur non-revalorisation, à titre exceptionnel.

Dans cette conjoncture difficile, la nomination d'une commission parlementaire sur « les fraudes et pratiques abusives » est interprétée dans la presse comme un coup politique visant à flatter la frange la plus conservatrice de son électorat et de sa majorité, et plus généralement à retrouver des soutiens mis à mal. Et de fait, une mission sur ce thème est bien faite pour convaincre que le gouvernement s'attèle à réaliser les « justes économies » accompagnant les « inévitables » hausses d'impôt. Bien faite également pour répondre aux attentes « morales » supposées fortes à cette période.

« Ce dont Juppé avait besoin, c'est que d'autres que lui disent un certain nombre de choses. [...] Il y avait le problème [de] la mécanique infernale de l'augmentation des dépenses publiques. Parce que contrairement à cette croyance, surtout à gauche, que plus on augmente les dépenses publiques, plus il y a des progrès en particulier des progrès sociaux, si vous regardez, non seulement ça ne va pas dans le bon sens, mais ça détruit un certain nombre de principes dans la société : le principe de responsabilité, de retour à l'autonomie. Ça transforme en indiens, en assistés, toute une partie de la population. Au lieu de les aider temporairement, et qu'ensuite ils retrouvent leur autonomie. C'était un peu le thème de l'époque. [...] C'était aussi l'idée que vous ne pouvez rendre supportable un système de prélèvements aussi massif que le système français que si les Français ont le sentiment que les poches de plus grandes fraudes aux prestations, aux impôts et aux recettes diverses de l'État étaient au moins partiellement corrigées. »²

La « personnalité » des députés désignés conforte également cette hypothèse. Tous les trois (Christian Delattre, initialement désigné, abandonnera en cours de route) sont connus pour leurs interventions en faveur des valeurs traditionnelles, et notamment celles de la famille. Gérard Léonard, professeur d'université, est à l'époque spécialiste des questions de sécurité et d'immigration au RPR. Il s'occupera plus précisément de la partie consacrée au recouvrement des impôts et cotisations. Charles de Courson, né en 1952, Conseiller référendaire à la cour des comptes, est député (UDF) depuis mars 1993. Il est également titulaire de plusieurs mandats locaux. Il est connu pour son engagement dans la défense des valeurs familiales (le mariage) et de l'« équité fiscale »³ — les deux étant parfois mêlées, comme dans la suppression de l'avantage fiscal aux couples non mariés⁴ — et divers dossiers qui combinent la morale et l'argent (répression de la délinquance financière et du blanchiment de capitaux, fraudes en Corse, etc.). Il incarne à la fois des valeurs de « rigueur morale » (« j'ai toujours été considéré à droite comme à gauche, y compris par mes amis, comme rigoureux »⁵) et la compétence du technicien.

« J'ai été neuf ans à la Cour des Comptes et presque trois ans à la direction du Budget. Donc j'avais été amené à faire toute une série de contrôles. C'était sous le gouvernement Juppé. Et c'est un de mes vieux copains de jeunesse, Patrick Stefanini qui était au cabinet de Juppé, qui m'a appelé un jour et qui m'a dit, "Charles, est-ce que

¹ Intervention sur Europe 1, citée in *Le Monde*, 26 08 1995.

² Charles de Courson, entretien du 12 mars 2002.

³ Il se fera aussi connaître (fin octobre 1995) pour ses propositions de mettre fin aux avantages fiscaux dont bénéficient une soixantaine de professions, dont les journalistes.

⁴ Il est ainsi à l'instigation d'un amendement qui supprime l'avantage fiscal dont bénéficiaient les concubins avec enfants.

⁵ Charles de Courson, entretien du 12 mars 2002.

tu accepterais un travail sur la fraude et les pratiques abusives, avec Léonard". [...] J'ai accepté. »¹

« De Courson vient de la Cour des comptes, il a été techno, il s'attache plus aux données. Il a des convictions, mais il ne tord pas les chiffres au-delà de ce qui est décent. »²

L'annonce de la commande de ce rapport suscite une importante polémique dans la presse sur l'ouverture d'une « chasse aux pauvres »³. Le débat télévisé qui oppose Charles de Courson à Ségolène Royal permet d'opposer le camp de ceux qui « accablent les pauvres » à celui des « défenseurs des déshérités » : « Le château allant inspecter les masures pour vérifier si le manant n'a pas détourné une gerbe de blé de la récolte, voilà une idée géniale pour réduire la fracture sociale »⁴. Des organisations d'aide aux démunis prennent la défense des assistés, comme le secrétaire général du secours catholique qui oppose la notion de « stratégie de survie » à celle de fraude, ou la présidente d'ATD-Quart-Monde qui considère que ce n'est pas le vrai problème et dénonce la démagogie.

« [...] Il faut être extrêmement habile pour réussir à frauder [le RMI]. On sait qu'il y a peu de fraudeurs. Pour moi, la vraie fraude, elle est de l'autre côté, c'est le volet de l'insertion, qui n'existe pas. Mais, là encore, on cède à ce qu'il y a de plus bas dans l'opinion. C'est facile. C'est une manière de se dédouaner en disant : "on dépense trop, c'est la faute à la fraude". Mais il est impossible de juger le RMI tant qu'on n'aura pas jaugé l'insertion. Enfin, on fait croire que les allocations se cumulent, que des familles vivent avec des tas d'allocations cumulées. Ce n'est pas vrai, rien ne se cumule »⁵.

La lettre de mission du Premier ministre met en avant le problème des comptes publics, de la limitation de leur dérive et de l'acceptation par les contribuables et cotisants des récentes hausses. Elle commence en ces termes :

« La dérive des comptes publics de notre pays a obligé le Gouvernement [...] à prévoir des dispositions diverses portant augmentation des recettes de l'État. Ces dispositions qui pèsent sur les ménages et les entreprises de notre pays *seront acceptées d'autant plus facilement* que l'opinion publique aura la certitude que dans le même temps tout a été mis en œuvre pour éviter que les procédures légales ou réglementaires *concernant notamment l'accès à certaines prestations sociales ou à des dispositifs d'insertion* ne soient détournées de leur objet ou ne donnent lieu à fraude. » (C'est moi qui souligne).

Il est également fait une mention particulière du « fléau » que représente le travail clandestin. Ce n'est donc qu'après cette commande que les parlementaires intègrent la question de l'immigration irrégulière et, comme pour faire bonne mesure, les « fraudes et pratiques abusives » concernant les recettes fiscales et sociales.

Le rapport parlementaire se veut une évaluation « sérieuse », c'est-à-dire ne cédant pas aux « fantasmes » sur l'ampleur du phénomène. De nombreuses données chiffrées sont fournies. Elles ont été entre autres collectées et analysées en collaboration avec les organismes et administrations concernées, et des experts des corps d'inspection mis à disposition (IGAS, IGA, IGF).

Charles de Courson revendique ainsi ce sérieux par opposition à l'un des parlementaires initialement missionnés. « Delattre c'est un bon collègue, mais si vous voulez, c'est un

¹ Idem.

² Didier Noury, Inspecteur à l'IGAS ayant participé à l'élaboration du rapport.

³ Sur les débats occasionnés par le lancement de la mission d'enquête, voir notamment Normand Jean-Michel, « Le gouvernement souhaite durcir les conditions d'attribution du RMI », *Le Monde*, 1er septembre 1995 ; « Mission "anti-triche" sur les abus et les gaspillages », *Le Monde*, 28 septembre 1995 ; « Fraudes : Juppé traque le petit gibier », *Libération*, 28 septembre 1995 ; « M. Juppé relance le débat sur les "faux chômeurs" et nomme une mission d'enquête », *Le Monde*, 29 septembre 1995 ; « La chasse aux pauvres est ouverte », *Alternatives économiques*, 131, novembre 1995, p. 6 ; « La chasse aux (faux) pauvres bat son plein », *Info Matin*, 15-16 décembre 1995.

⁴ « Polémiques », émission politique de Michèle Cotta sur France 2, 1^{er} octobre 1995. Le commentaire est celui de Luc Rosenzweig, *Le Monde*, 3 octobre 1995, p.30.

⁵ Geneviève Anthonioz- de Gaulle, propos recueillis dans *Libération*, 27 octobre 1995.

peu la droite populiste, c'est... On sort des trucs et puis après... Alors moi je disais : "mais on peut pas affirmer, il faut démontrer, établir les choses". Alors lui [l'air de dire : ça ira bien comme ça] : " ah ouais, ouais". Donc le fait qu'il ait arrêté très vite nous a un peu simplifié la tâche. Parce que j'avais un peu la trouille. On lui avait donné un ou deux secteurs, mais j'avais un peu peur des dérives. » L'inspecteur de l'IGAS témoigne quant à lui : « On ne voulait pas servir de caution à des gros titres du *Parisien libéré*, avec une vision schématique. Nous on est plutôt technocratiques [rire]. Même sur des sujets aussi fumeux que la fraude où par définition on ne sait pas, on extrapole, on suppose, on ne souhaitait pas entrer dans des débats médiatiques sur les faux chômeurs, les faux RMIstes, sur ce que l'opinion publique pense. [...] C'est une préoccupation qu'on comprend parfaitement au niveau parlementaire, mais nous on n'a pas à alimenter ce genre de fantasmes. »

Le problème est d'abord construit en termes de finances publiques : il s'agit d'œuvrer dans le sens d'une réduction des prélèvements obligatoires et des dépenses publiques : « réduire l'importance des fraudes et des abus est l'un des moyens d'amorcer la réduction des prélèvements obligatoires » (rapport, introduction p. 13). Sur cette base, il s'agit également de juguler la source d'un discrédit du système fiscal et social. « Il existe aujourd'hui dans l'opinion publique un sentiment diffus mais très répandu selon lequel les fraudes et les abus sont importants. Or les fraudes et abus font peser un discrédit sur les dispositifs en place [...] » (*ibid.*). Charles de Courson rappelle ainsi :

« C'était aussi un but de salubrité publique. Je pense que les excès de fraudes, de détournements, de pratiques abusives, aboutit à une perte totale de crédibilité du système de prélèvements obligatoires français, qui devient insupportable, parce qu'il y a des gens qui disent : "on nous pompe des impôts, des cotisations sociales, et il y a des gens qui trichent, et bien non, y'en a marre". La tension monte ! »¹

En matière de prestations sociales, la rigueur que constitue la lutte contre les abus est donc présentée comme un moyen de défendre le système. Elle est promue au nom de la défense des plus faibles. Pour reprendre la distinction utilisée dans le rapport, non seulement les « fraudes » (irrégularités juridiques supposant l'intentionnalité) mais aussi les « pratiques abusives » (qui se conforment à la lettre du droit mais vont à l'encontre de son esprit) pénalisent ceux qui auraient le plus besoin de la générosité publique. La lutte contre la fraude rejoint alors d'autres « combats » menés par Charles de Courson, comme l'introduction de l'obligation alimentaire dans les conditions d'octroi des prestations, et notamment du RMI.

« À la commission des finances, on avait découvert que les enfants de deux de nos collègues bénéficiaient de l'ALS, faut quand même pas déconner ! [Interruption par la secrétaire]. Avec le RMI, j'ai failli gagner, puisque j'ai même gagné à ma cause une partie de la gauche. Vous savez, sur l'obligation alimentaire. C'est peut-être 1% des cas, mais ça fait péter le dispositif, quand vous découvrez dans chaque ville que la fille du notaire bénéficie du RMI tout en étant chez papa maman, faut arrêter les conneries ! Le problème c'est qu'on avait prévu dans le cas du RMI l'obligation alimentaire, mais qu'on n'a pas donné l'outil permettant de la mettre en œuvre. J'ai déposé à plusieurs reprises l'amendement. Dans un premier temps la gauche dit : "c'est réac à fond, machin...". J leur ai dit : "arrêtez, quoi ! Quand la fille Rothschild bénéficie avec le RMI de l'argent des Français pour payer ses sauteries, faut quand même arrêter les conneries !". Or c'est parfaitement légal. C'est une idée qui progresse, mais elle n'est toujours pas mise en œuvre. »²

S'agissant des fraudes aux prestations sociales, les rapporteurs se veulent modérés. Ils rappellent que leur montant est loin d'atteindre celui des fraudes fiscales et de cotisations sociales, et qu'elles « ne viennent que très loin derrière le travail illégal » (p. 25). Après avoir indiqué la difficulté d'établir avec précision le montant des fraudes et abus, les rapporteurs classent les prestations au regard de leur « fraudabilité » et indiquent que « quatre prestations importantes remportent la palme du classement par l'ampleur du taux de fraude », en atteignant environ 10% de dossiers comportant des irrégularités : le RMI dont, bien qu'étant très contrôlé,

¹ Charles de Courson, entretien.

² Idem.

7% du montant global serait versé suite à des déclarations frauduleuses (soit 1,4 milliards de francs) portant essentiellement sur la sous-déclaration des ressources, mais aussi sur la situation d'isolement et les conditions de logement¹ ; *l'allocation de parent isolé*, pour environ 10% de ses allocataires et de son montant (500 millions de francs ; *les indemnités journalières* (10% des arrêts maladie et 6% des indemnités, soit 1,2 milliards de francs ; *les allocations logement*, avec une sous-déclaration des revenus de l'ordre de 9% des dossiers, soit 2,3% (1,5 milliard de francs) de prestations indûment versées.

Pour le chômage, les rapporteurs évaluent la fraude à 4,1% du nombre de demandeurs d'emploi indemnisés au titre de l'allocation unique dégressive et 7,3% au titre de l'allocation de solidarité spécifique, soit en tout 3,2 milliards de francs sur les 122 milliards versés en 1994. C'est dans ce cas l'absence d'actes de recherche d'emploi et l'absence non justifiée aux convocations adressées qui conduit à la qualification de « fraude ». Les résultats de l'enquête font apparaître de faibles fraudes et abus en matière d'allocations familiales *stricto sensu* et de retraites. Sans qu'ils s'expliquent sur ce traitement séparé, les rapporteurs mentionnent à part le thermalisme (environ 25% des dépenses abusives) et le remboursement indu de frais de transport par l'assurance maladie (5% des dépenses, 20% des dossiers).

L'identification des « causes des fraudes », recherchées dans le fonctionnement des organismes sociaux et dans les pratiques déviantes des bénéficiaires, mais jamais dans les conditions socio-économiques générales, apparaît étroitement liée à la préconisation d'un ensemble de réformes jugées nécessaires. Est ainsi critiqué le caractère trop « déclaratif » du système de certaines prestations, notamment en ce qui concerne les ressources et l'isolement. Il est ainsi préconisé de renforcer les exigences (attestations, justificatifs) au moment de la constitution des dossiers. La seconde « cause » identifiée est désignée par un bel euphémisme : « l'inadaptation de la prise en compte de l'ouverture de la France sur l'extérieur », autrement dit la présence de populations étrangères et d'immigrés en situation irrégulière. Une troisième cause tiendrait à la complexité du système, avec notamment l'existence de prestations « fraudogènes » comme l'API, dont les rapporteurs préconisent la fusion avec le RMI. La critique de l'API ne renvoie pas seulement aux risques de fraude liés à la difficulté de qualification des situations d'isolement. Ce sont également les « effets pervers » de cette prestation (à l'encontre de la stabilité de la structure familiale) qui justifient les attaques dont elle fait l'objet : « C'est devenu une sanction à la création d'une cellule familiale stable. C'est incroyable ! Donc on se retrouve avec des femmes qui planquent le concubin sous le lit. »²

Pour lutter contre ces « fraudes et pratiques abusives », les contrôles sont jugés globalement insuffisants : « Les organismes gestionnaires de prestations sont généralement plus préoccupés par le versement des prestations que par leur contrôle » (p. 48). Les sanctions pénales sont jugées trop faibles (p. 54). Contrôles et sanctions doivent ainsi être renforcés. Les deux préconisations essentielles du rapport, et que rappelle Charles de Courson lors de l'entretien, portent la première sur la conception même de certaines prestations, la seconde sur les usages de l'informatique : « Qu'on réforme les prestations pour les rendre moins fraudogènes ! Qu'on intègre les bases, qu'on utilise les outils modernes de l'informatique ! ».

« Le meilleur moyen de lutter contre la fraude, c'est de réformer les prestations pour les rendre moins fraudables. Sur les prestations, il y a un gros effort pour simplifier la vie des Français. Il faut arrêter de monter des usines à gaz avec des concepts mous, comme

¹ Ces chiffres notamment ont été contestés par la CNAF et un rapport de l'IGAS qui situaient la fraude au RMI à hauteur de 1 % des prestations, soit un peu plus de 200 millions de francs.

² Charles de Courson, entretien. À peu près au même moment, la députée Nicole Catala remet au Premier ministre un rapport sur la monoparentalité qui tranche radicalement avec cette manière de voir. la monoparentalité y est définie comme un risque social : la probabilité d'être dans une situation précaire ou de pauvreté (selon l'INED 22 % des familles monoparentales vivent en dessous du seuil de pauvreté contre 5 % des familles biparentales), et la probabilité d'échec scolaire pour les enfants sont plus élevées dans les familles monoparentales. Le rapport s'appuie sur les travaux de la sociologue Nadine Lefaucheur pour tordre le cou à l'idée selon laquelle ces familles bénéficient exagérément de la solidarité nationale : un tiers des parents seuls avec enfant de 3 à 25 ans ne bénéficie d'aucune allocation familiale. Concernant la fraude à l'API, il est précisé que, si des cas peuvent exister (de même que la tentation de refaire un enfant tous les trois ans pour prolonger l'aide), « ces comportements apparaissent très marginaux ». Le rapport s'oppose à toute diminution du montant ou de la durée d'octroi de l'API. Il propose un accompagnement financier pour la reprise d'un emploi (prise en charge partielle de frais de garde ou de transport), regrette que les parents isolés n'exerçant pas d'activité professionnelle ne bénéficie ni des crèches ni des cantines scolaires ; propose enfin que l'API bénéficie aussi aux parents seuls vivant maritalement. Toutes propositions radicalement opposées à la position du rapport de Courson. (Cf. *Libération*, 6 mai 1996).

aurait dit Dali. [...] Il faut que les ressources soient contrôlables dans la mesure du possible par des systèmes automatiques. »¹

Le développement de l'informatique doit permettre de « cesser d'emmerder les Français et [de] mieux lutter contre la fraude » (entretien). Les croisements informatiques ont en effet plusieurs vertus : ils limitent « la paperasserie » dans laquelle « on noie les Français » (demandes de justificatifs, formulaires, etc.) ; ils évitent les contrôles à domicile coûteux, difficiles à réaliser et « qui posent des problèmes de libertés publiques » ; ils permettent un contrôle particulièrement efficace. Plus précisément, deux préconisations sont présentées. La première consiste à réaliser une déclaration de ressources uniques pour tous les services sociaux et fiscaux et, au-delà, de centraliser les informations dans une banque de données sociales et fiscales. La seconde consiste en l'utilisation du NIR pour le croisement de fichiers et le recoupement des informations individuelles qu'ils contiennent. Les rapporteurs critiquent sur ce point la position de la CNIL selon laquelle l'usage d'un identifiant doit faire l'objet d'une procédure d'appréciation au cas par cas : « Cette position n'est pas compatible avec le principe d'égalité devant les charges publiques, et conduit, finalement, à aider objectivement les fraudeurs, au motif, certes noble, du secret de la vie privée » (p. 56). Afin de réaliser leur enquête, les parlementaires ont eux-mêmes obtenu l'accord de la CNIL pour le croisement de fichiers sociaux et fiscaux. Ils y ont vu ce faisant un bon moyen de détecter les cas de fraude. Sur ce point au moins, les préconisations des rapporteurs ont depuis lors été suivies d'effet.

La remise du rapport, en mai 1996, suscite d'importants débats et une abondante couverture médiatique (la « une » de *Libération* le 10 mai, la couverture de *Valeurs actuelles* la semaine suivante, et de nombreux éditoriaux). La presse « de gauche » (*Libération*, *Le Monde*, *L'Humanité*, *Le Canard enchaîné*) insiste sur les résultats très modestes obtenus quant à la mesure de l'ampleur de la fraude (« Les chasseurs de faux RMIstes rentrent bredouilles à Matignon »), dénoncent les amalgames (travail illégal = immigré clandestin) et les « étranges calculs » du rapport, citent les réactions des organismes concernés (UNEDIC, URSSAF, direction interministérielle du RMI) remettant en cause les conclusions les concernant², et mettent l'accent sur les usages politiques de ces questions. À l'inverse, *Le Figaro*, *Le Point* et *Valeurs actuelles* se saisissent de l'occasion pour pourfendre le « trop d'État » et les « effets pervers » des politiques sociales.

Le Point (l'éditorial de Claude Imbert et un article)³ met particulièrement en avant les prestations sociales, en opposant « bonne » fraude (fiscale) et « mauvaise » fraude (sociale). La « tricherie » est un « sport national » quand il s'agit de fraude fiscale, dans laquelle « l'ingéniosité gauloise (...) bénéficie d'un complaisance légère » ; mais elle « amuse de moins en moins la galerie » en « se déployant sur les vastes et fertiles territoires de l'aide sociale ». Les « faux chômeurs » qui « vivent purement et simplement aux crochets de la nation » sont des « virus qui contaminent l'aide sociale ». « L'État-Mamma » fait que la tricherie « ne se contente plus de défier le percepteur », mais « entache le légitime soutien de la nation aux vrais chômeurs ». *Valeurs actuelles* fait sa couverture sur « Les champions de la fraude », et désigne l'État comme « principal fraudogène », responsable entre autres de « l'excessive complexité des dispositifs d'aide ». (*Valeurs actuelles*, 18 mai 1996).

Ce rapport a marqué la consécration étatique de la fraude comme problème. Si les « constats » qu'il établit invitent à la prudence quant à « l'ampleur du phénomène » et si, comme c'est souvent le cas avec ce type de document, l'application directe des préconisations qu'il contient reste limitée, sa publication marque une officialisation du problème qui n'est pas dépourvue d'effets. Officialisé, ce problème est même institutionnalisé. Du fait de l'examen par le Parlement des lois de financement de la Sécurité sociale (prévu par la loi du 22 juillet 1996) les questions relatives à la gestion des prestations — et, partant, le contrôle — ne sont plus seulement soulevées de manière conjoncturelle, à l'occasion par exemple d'une loi sur telle ou telle prestation, mais prennent place dans l'agenda routinier du Parlement, lors de l'examen annuel du projet

¹ Charles de Courson, entretien.

² Successivement *Le canard enchaîné*, 20 mars 1996 et *Libération*, 10 mai 1996.

³ Imbert Claude, éditorial « Gribouille et les tricheurs », p. 5 ; « Fraudes et abus : un rapport explosif », p. 14-15, *Le Point*, 18 mai 1996.

de loi de finances¹. Officialisé par le gouvernement, institutionnalisé dans le débat parlementaire, le problème de la fraude s'est ainsi imposé avec une force particulière aux organismes distributeurs de prestations.

§ 2. La définition d'une politique institutionnelle

À l'issue de cette analyse de la construction du problème de la fraude et de sa mise sur agenda, on peut mieux saisir les conditions dans lesquelles des politiques de contrôle se sont constituées dans les organismes distributeurs d'allocations, en l'occurrence à la CNAF et dans les CAF. Mais la restitution de cette émergence ne saurait suffire à expliquer l'élaboration d'une politique de contrôle dans ces institutions. Encore faut-il en effet établir les médiations et transactions concrètes entre cet « air du temps » favorable au contrôle et les institutions, c'est-à-dire restituer le système de relations au travers duquel la nécessité d'une politique de contrôle s'est effectivement imposée.

En l'occurrence, l'élaboration d'une politique de contrôle apparaît pour une large part comme le produit de contraintes externes, relayées et retraduites selon les logiques propres à l'institution. Une fois le problème de la fraude constitué, la nécessité de son traitement affirmée et cette nécessité imposée à (ou saisie par) la caisse nationale des allocations familiales s'engagent deux processus. Le premier consiste à retraduire le problème dans les termes du discours institutionnel : les agents institutionnels le « cadrent » alors en fonction des positions qu'ils occupent². Le second consiste à mettre en forme et à mettre en scène une politique institutionnelle de contrôle. Aux contraintes externes qui s'exercent sur l'institution, aux luttes internes qui la traversent, s'ajoutent alors les difficultés (juridiques, politiques voire éthiques) propres à des pratiques particulièrement sensibles.

1. Contraintes externes, logiques internes

Ni les pratiques de contrôle ni leur mise en cohérence au sein d'une politique institutionnelle ne sont réductibles à une « réponse » aux débats politico-médiatiques sur la fraude au milieu des années 1990. Les CAF disposent depuis l'origine d'agents de contrôle, et procèdent de longue date à des vérifications, prévues dans le Code de la sécurité sociale³. Pour reprendre l'expression consacrée, le contrôle *a posteriori* des bénéficiaires de prestations est une « contrepartie du système déclaratif » de la Sécurité sociale. Certaines de ces vérifications ont pu être systématisées assez tôt, par l'envoi de demandes de justificatifs à des catégories particulières d'allocataires pour lesquelles un « risque » avait pu être établi.

« Chaque organisme pratiquait les contrôles qu'il souhaitait. Ça ne veut pas dire n'importe comment, évidemment. Le problème, c'est que les uns ne profitaient pas nécessairement de l'expérience des autres. Il n'y avait pas d'agrégation nationale, pas de politique, quoi. [...] Il y avait, en plus du contrôle sur place, beaucoup de contrôle sur pièce déjà. Beaucoup de contrôle ciblé, aussi. Ne serait-ce que le contrôle RAC, cohérence activités – ressources. Là c'est bien du contrôle ciblé. Il y avait aussi des contrôles aléatoires systématiques, avec les attestations de situation par exemple. On l'envoyait avec la déclaration de ressources. On arrosait tout le monde, avec une

¹ Il faudrait ainsi procéder à une analyse systématique des débats parlementaires tenus à cette occasion. Pour des exemples de prises de position de parlementaires sur la nécessité d'un contrôle accru, voir Chérioux Jean, « Projet de loi de finances pour 1998 - Affaires sociales », Commission des Affaires sociales, Avis n° 89 Tome I - 1996/1997 ; Chérioux Jean, « Projet de loi de finances pour 1998 - Affaires sociales », Commission des Affaires sociales, Avis n° 70, Tome I, 1998-1999. L'on pourrait trouver des interventions analogues à l'Assemblée nationale.

² Sur la notion de cadrage, cf. Goffman Erving, *Les cadres de l'expérience*, Paris, Minuit, 1991.

³ Article L 583-3 portant obligation générale de contrôle de l'ensemble des déclarations des allocataires en matière de prestations familiales.

efficacité et une rentabilité évidemment pas très forte. »¹

Il y a certes peu de manifestations d'orientations institutionnelles avant les années 1990. Pour prendre cet indicateur, les circulaires concernant le contrôle au cours des années 1970 et 80 (moins de quinze) sont moitié moins nombreuses que dans la décennie suivante (une trentaine). Leur importance sont sans commune mesure. Dans les années 1970, ce sont des directives techniques concernant exclusivement le respect de l'obligation scolaire² et la vérification de l'activité professionnelle auprès des allocataires et des employeurs (le versement des prestations était alors conditionné à l'exercice d'une activité professionnelle)³. Dans les années 1980, les textes concernent, outre le contrôle de scolarité⁴ les premières expériences de contrôle des déclarations de ressources, en lien avec les services fiscaux⁵. Ce n'est qu'à partir des années 1990 que des textes importants de cadrage et d'orientation politique dans la seconde seront diffusés. Cela n'empêche pas que des premiers investissements institutionnels ont eu lieu dès le milieu des années 1980, même si ceux-ci n'aboutiront dix ans plus tard. « Je suis rentré plus profondément dans le dossier à partir de 1985, et j'ai failli [...] sortir une circulaire d'orientation, très exactement à l'automne 1987 », témoigne ainsi Philippe Steck, directeur des prestations à la CNAF⁶. C'est également en 1985 qu'est créé un poste ayant entre autres mission celle d'assurer le suivi des questions liées au contrôle⁷.

Le contrôle des allocataires n'est donc pas le seul résultat de pressions (politiques) extérieures : c'est une obligation légale et une pratique constitutive du fonctionnement d'un organisme distributeur de prestations. Et les services de la CNAF n'ont pas attendu le rapport de Courson pour s'engager dans la mise en place d'une politique de contrôle.

Il n'en reste pas moins que les changements massifs intervenus dans la manière de s'acquitter de cette « obligation légale » et le développement de la politique de contrôle ne sauraient être expliquées comme le résultat des seuls changements internes à l'institution. Ils trouvent sinon leur origine directe, au moins une part de leur signification, dans l'espace des relations dans lequel l'institution est prise.

En l'occurrence, les transformations intervenues dans cet espace, à partir du milieu des années 1980 et, plus encore, dans les années qui suivent, sont au principe d'une contrainte au développement du contrôle.

Cette contrainte au renforcement du contrôle s'exerce parfois de façon directe et visible : des parlementaires et différentes institutions gouvernementales (Cour des comptes, IGAS, ou encore ministère des Affaires sociales) « demandent des comptes » aux organismes de Sécurité sociale. Des chiffres concernant la fraude, des mesures visant à la limiter sont ainsi demandés, conduisant par là au renforcement d'un dispositif institutionnel de contrôle.

« À une époque, pendant quelques mois, on avait rendez-vous toutes les semaines ou presque avec la DIRMI. Après ils nous ont oubliés. C'est très variable. C'est selon les thèmes choisis par la chambre de la cour des comptes. On peut aussi ne pas recevoir qui

¹ Daniel Buchet, responsable du contrôle à la CNAF, directions des prestations.

² Circulaires numéros 70-10, 9 février 1970, Contrôle de la scolarité obligatoire ; 74-3588, 18 juin 1974, Demande de renseignement concernant le contrôle de l'inscription et de l'assiduité scolaire ; 75-95, 27 octobre 1975, Contrôle de l'obligation scolaire.

³ Circulaires numéros 71-351, 25 janvier 1971, Contrôle de l'activité professionnelle des allocataires et modalités de paiement des prestations ; 72-4459, 24 juillet 1972, Généralisation du contrôle trimestriel des droits ; 73-84, 13 décembre 1973, Annualisation du contrôle de l'activité pour l'ouverture du droit aux prestations familiales ; 74-22, 18 mars 1974, Annualisation du contrôle de l'activité ; 74-56, 22 juillet 1974, Annualisation du contrôle de l'activité.

⁴ Circulaire 83-5138, 10 novembre 1983, Contrôle de scolarité.

⁵ Circulaires numéros 83-1199, 7 mars 1983, Opération de contrôle des déclarations de ressources (collaboration des services fiscaux) et 84-1197, 12 mars 1984, Contrôle des déclarations de ressources.

⁶ Entretien du 13 mars 2002.

⁷ Il s'agit du poste occupé depuis sa création par Daniel Buchet à la direction des prestations de la CNAF. « Avant 1985, il n'y avait rien. Moi je m'occupe de beaucoup de choses : minima sociaux, contrôle, contentieux, fraude, recouvrement des pensions alimentaires. » (entretien).

que ce soit pendant des mois. Tout un coup, un thème vient à la mode, et ça y est, on nous redemande des choses. [...] Ils nous demandent des tableaux de bord. »¹

Dès 1987, une circulaire de la direction de la sécurité sociale du ministère des Affaires sociales rappelle « les missions d'information et de contrôle des organismes débiteurs de prestations familiales »². Si le rôle d'information sur les droits est rappelé en préambule, c'est essentiellement au contrôle qu'elle est consacré. Elle rappelle la nécessité « de mettre en œuvre des contrôles réguliers » et en précise les modalités dans les grandes lignes : recueil d'information auprès d'organismes extérieurs (notamment administration fiscales, CPAM et ASSEDIC), ciblage, mise en œuvre de plans de contrôle annuels. Plus tard, la mise en place de contrôles informatisés préconisée dans le rapport Courson-Léonard vient donner satisfaction à « une demande des pouvoirs publics »³. Sans que ce travail institutionnel y soit réductible, les investissements dans l'organisation interne du contrôle apparaissent directement liées à des demandes externes, comme le montre le cas de la circulaire de septembre 1999, envoyée à la Cour des comptes, qui avait demandé des informations à la suite d'une grosse affaire de fraude à Paris⁴. C'est le cas également pour des prestations particulièrement exposées au débat public, comme le RMI.

« On a eu des incitations des pouvoirs publics, notamment à cause du RMI. Là on a eu des demandes de cibles particulières. Pour les autres prestations, il y a eu également des circulaires nous demandant d'organiser notre contrôle. Il y a celle de 1987, très générale. Et puis après, c'étaient des incitations à contrôler davantage. À l'époque c'est une démarche qui met l'accent sur le contrôle, qui aboutit au rapport de Courson, notamment. [...] Il y avait des logiques financières. Là on sait bien qui commande. C'est pas les Affaires sociales, c'est Bercy. Il y a aussi de la part de l'opinion publique une très forte demande de contrôle. »⁵

La définition de « cibles » de contrôle, la communication préventive destinée aux allocataires s'inscrivent aussi dans cet espace de relations inter-institutionnel. L'harmonisation des pratiques de contrôle au sein d'une politique nationale de contrôle apparaît largement comme une réponse aux critiques des autorités de tutelle.

« Aujourd'hui, la politique de contrôle des Caisses d'allocations familiales revêt une efficacité certaine [...]. Toutefois, cette politique est "éclatée", ce qui certes est la marque de l'autonomie des caisses, mais ne permet pas à l'institution d'afficher une ligne générale ni des objectifs précis, ni surtout de fournir des résultats aux pouvoirs publics. Ceci crée un malentendu fondamental et entraîne périodiquement des critiques des autorités de tutelle et de la Cour des comptes sur la fiabilité de la gestion des droits et sur sa rigueur. »⁶

Les contraintes externes pour le renforcement d'une politique de contrôle s'exercent aussi et sans doute surtout de manière indirecte et diffuse. Elles renvoient aux transformations générales des représentations du « social » et des politiques sociales évoquées plus haut. Ces dernières conduisent en particulier les organismes distributeurs de prestations sociales à devoir garantir vis-à-vis de l'extérieur un bon usage des ressources, à démontrer le sérieux d'une « gestion rigoureuse », en bref à entretenir la légitimité de l'institution et de son fonctionnement alors même que celle-ci est mise à mal. De ce point de vue, la période des premières initiatives institutionnelles n'est pas anodine : le milieu des années 1980 est en effet l'époque de la diffusion des impératifs gestionnaires dans les politiques publiques.

« En 1985, le directeur de l'époque, monsieur Fragonnard, m'a demandé de m'emparer du dossier. Je me souviens très exactement, c'était en septembre 1985. [...] À cette époque, se diffuse l'idée selon laquelle les prestations sont complexes, que les gens

¹ Frédéric Marinacce, responsable du département des politiques et des prestations légales, CNAF, entretien.

² Circulaire ministérielle 227/G/87 du 4 septembre 1987.

³ CNAF, Lettre circulaire n° 98-303 du 2 décembre 1998 « Politique de contrôle », p. 7.

⁴ CNAF, Lettre circulaire n° 99-222 du 22 septembre 1999, « Politique de lutte contre la fraude ».

⁵ Daniel Buchet, entretien cité.

⁶ CNAF, Lettre circulaire n° 94-53 du 16 février 1994, « Politique de contrôle des droits ».

peuvent passer à côté de leurs droits, que d'un autre côté on doit être rigoureux, on ne peut pas se permettre, gérant des organismes sociaux fondamentaux, de ne pas le faire de manière rigoureuse. »¹

Une note interne fait alors état de ce que « la branche prestations familiales est interpellée sur les modalités et les résultats de sa politique de contrôle » dans les remarques du rapport de la Cour des comptes sur le contrôle des ressources et de la condition d'isolement et dans le rapport d'Évelyne Sullerot sur l'évolution du mariage et en conclut : « dans ce contexte, où l'Institution est indirectement au moins mise en cause, le temps est venu pour la CNAF de prendre position globalement sur la politique à adopter en matière de contrôle »². « Des prestations gérées avec rigueur » : c'est sous cette rubrique qu'apparaît la politique de contrôle dans les documents officiels une dizaine d'années plus tard³. Il faut en effet faire pièce aux accusations de « laxisme » développées en particulier depuis l'essor des minima sociaux.

« En 1995, il y a eu une incitation forte à la politique de contrôle. Si je prends la convention d'objectifs et de gestion de 1997, nous demander 25 % de taux de contrôle, c'est un taux énorme. Donc il y a de la part des pouvoirs publics à cette période une dominante contrôle qui est forte. Qui est forte mais qui s'explique pour des raisons tenant à ce que d'aucuns pensaient qu'avec une politique de contrôle très vive sur le RMI, il y avait peut-être un milliard à récupérer. C'est dans un contexte d'explosion financière, d'explosion du nombre de bénéficiaires et où je pense que l'État estime qu'il y a des économies à réaliser à travers une politique de contrôle appuyée. Bon. Ça n'a pas conduit à ces résultats. On a fait le taux de contrôle demandé et même au-delà. On n'a pas... C'est pas qu'il n'y a pas de rentabilité financière, je vous disais qu'avec le contrôle ressources, on est aux alentours de 300 millions, ce qui n'est pas totalement négligeable. Mais on n'est pas sur des sommes colossales. »⁴

Au-delà de l'exhortation générale à la gestion rigoureuse, ce sont aussi les critiques formulées à l'égard de certaines prestations qui, indirectement, pèsent pour le développement d'une politique de contrôle. « C'est une manière de défendre un certain nombre de prestations qui sont mal perçues, critiquées, que de les contrôler », résume ainsi un responsable de la CNAF⁵. C'est le cas d'abord au début des années 1980, avec l'Allocation de parent isolé.

« Fragonnard et moi-même on réagissait au fait que l'API, créée en 1976, fait au début des années 1980 l'objet de violentes critiques, avec la thématique que les femmes qui se disent seules ne le sont pas réellement, ou qu'elles font des enfants pour continuer à percevoir l'API, etc. Il y a des violentes attaques contre ce type de prestations, qui nous incitent à dire : "mettons du contrôle pour faire taire les critiques". »⁶

C'est le cas ensuite avec le RMI. Des garanties quant au contrôle des bénéficiaires sont jugées nécessaires à la défense de cette aide dès sa mise en place, en 1988. L'augmentation imprévue du nombre d'allocataires quelques années plus tard, et les débats qui se constituent à cette époque font que ses défenseurs jugent d'autant plus indispensable la mise en place de dispositifs qui préviennent les velléités susceptibles de remettre en cause cette « avancée sociale ».

« Avec l'arrivée du revenu minimum d'insertion en 1988, très rapidement, dès 1989 j'ai impulsé la liaison avec les partenaires, les ASSÉDIC, le CNASEA et d'autres. [...] Il faut bien comprendre le pourquoi de 1988, du RMI, et de l'impulsion des liaisons avec les partenaires. C'est une espèce de vision anticipatrice disant : "on fait le RMI, on y croit, c'est une belle avancée sociale, mais le RMI n'est tenable que dans un contexte

¹ Philippe Steck, entretien.

² Steck Philippe, « La politique du contrôle dans la branche prestations familiales », CNAF, 15 octobre 1985, 11 p.

³ Convention d'objectifs et de gestion État-CNAF, 1997.

⁴ Philippe Steck, entretien.

⁵ Frédéric Marinacce, entretien.

⁶ Philippe Steck, entretien.

économique relativement favorable où c'est le dernier filet de sécurité vis-à-vis de la population modeste. Si ça explose et que ça devient beaucoup plus massif, on aura du mal à faire l'insertion, et des gens voudront remettre en cause l'avancée sociale, en argumentant sur l'assistanat, et viendront sur la thématique qu'on gère mal et qu'on ne contrôle pas les droits". Nous avons pensé dès le début qu'un RMI à 300-400 000 bénéficiaires serait un RMI vu positivement par l'opinion. Un RMI à un million de bénéficiaires allait conduire l'opinion à être défavorable. Nous avons pressenti, sans être madame Soleil, qu'avec l'explosion du RMI, il y aurait une suspicion d'assistanat, de fraude, etc. Donc d'emblée on a essayé de mettre la prestation dans un cocon de protection pour qu'elle ne soit pas attaquée et attaquable. Je crois qu'on a eu raison, puisqu'elle a été attaquée en 1995. Un ministre a parlé de culture RMI, avec toute la connotation négative qu'il y avait derrière le propos. À l'automne 1995, une mission parlementaire a été dépêchée pour établir un bilan de la fraude de la part des pauvres. Cette mission parlementaire est venue avec plein de préjugés, pensant que le RMI était très fraudé. Heureusement que nous avons monté toute cette mécanique de liaison et de contrôle, parce que nous avons pu faire la preuve, au cours de l'automne 1995, que le RMI n'était pas si fraudé que ça, qu'il était très contrôlé. Nous étions des bienheureux de pouvoir dire que nous avons monté un fichier national de contrôle pour les immatriculations, que nous faisons des liaisons avec les ASSEDIC pour contrôler les droits au chômage, les CNASEA pour les contrats emploi et solidarité, bon, voilà. »¹

Effet de la contrainte, le développement d'une politique de contrôle peut ainsi être revendiqué comme une stratégie. Cela permet de fournir un gage de rigueur à ceux qui, parlementaires, responsables gouvernementaux, partenaires sociaux ou médias, seraient amenés à remettre en cause le fonctionnement de l'institution. Cela permet de prévenir les éventuelles remises en cause de prestations sur la base d'allégations concernant l'ampleur de la fraude dont elles seraient l'objet.

Cela ne va toutefois pas de soi. Si le contrôle a pu être pensé comme une ressource stratégique, en faire une arme au service de la défense de prestations menacées pourrait bien aussi être une manière de rationaliser ce qui s'est imposé comme une obligation, ou pour le dire autrement de faire de nécessité vertu. À tout le moins est-ce bien le produit indirect d'une contrainte. De plus, l'usage du contrôle comme moyen de défense de l'institution et des prestations menacées qu'elle verse occasionne aussi des conséquences parfois difficiles à assumer. La politique de contrôle repose sur le ciblage de situations « à risques », qui se concentrent dans les populations démunies, et en particulier sur les bénéficiaires de minima sociaux qu'il s'agit de défendre.

« Le problème c'est qu'on les contrôle beaucoup, sans doute beaucoup trop. Le taux de contrôle du RMI par exemple est exorbitant par rapport à la place du RMI parmi l'échantillon des bénéficiaires. Le RMI, c'est 13 % des allocataires, et c'est 50 % du contrôle. C'est pas logique. Et on n'a pas découvert de fraude organisée massive au RMI. D'autant que le RMI est contrôlé au niveau des immatriculations, avec le fichier national. »²

Le rapport de Courson dénonçait une « culture » des organismes sociaux centrée sur le versement des aides et répugnant au contrôle. Si tant est que cela ait jamais été le cas, les développements récents montrent que le contrôle est bien intégré au fonctionnement des institutions assurant le versement des prestations. Il n'en n'apparaît pas moins avant tout comme une obligation dont on s'acquitte, qu'il s'agit de valoriser dans certains cas (comme la convention d'objectifs et de gestion signée avec le gouvernement, ou les réponses aux corps d'inspection), mais qui n'est elle-même guère valorisante. « Avoir un taux de contrôle de 32 % en 2000, je ne suis pas d'une fierté absolue là-dessus », indique ainsi Philippe Steck. On le voit bien dans la manière dont cette obligation de contrôle est assortie d'aspects qui font contrepoids à la dimension répressive dont elle est inévitablement porteuse : prospection des droits, conseil, rappels autant qu'indus, « qualité » du traitement des dossiers.

« Il y a une énorme sensibilité à ce dossier, et un équilibre à tenir. J'ai toujours voulu tenir l'équilibre contrôle d'un côté, gestion sociale, qualité, prospection, accès aux droits

¹ Idem.

² Frédéric Marinacce, entretien.

d'autre part. [Le] contrôle a été plus développé. Je dis qu'on s'est pas trompés à développer du contrôle, à utiliser les liaisons, les croisements de données avec les partenaires pour obtenir ceci et la rectitude des droits. Ce qui est fait garantit quand même une maîtrise face aux risques divers. Mais désormais il faut rééquilibrer en mettant plus d'accent sur la qualité. [...]Le contrôle est donc l'occasion de revenir sur la doctrine que j'avais exprimée en 1995 : tous les droits, rien que les droits. »¹

On le voit également dans les modalités de traitement des questions liées au contrôle au sein de l'institution. On ne trouve guère de clivages nets entre agents ou services à ce propos. En tout cas ne trouve-t-on pas d'agents qui se soient investis dans le contrôle pour en défendre systématiquement le développement.

2. Une réponse à des problèmes multiples

Dans leur analyse désormais classique des processus de décision dans les organisations, March et Olsen ont montré toute la complexité du chaînage entre les « problèmes » et les « solutions »². Dans le cas qui nous intéresse, la mise en place d'une politique de contrôle s'apparente moins à la « solution » apportée à un problème préexistant et unique qu'à une réponse apportée autant à des transformations intervenues dans le système de relations au sein duquel la CNAF prend place qu'à une série de problèmes objectifs. Les pages qui précèdent ont permis de s'en convaincre : ce n'est pas un développement du nombre de fraudes qui a conduit à considérer le développement du contrôle comme une nécessité. Son ampleur effective était du reste impossible à établir en l'absence d'une politique globale de contrôle. Et, en forçant le trait, on pourrait dire que la politique de contrôle est autant destinée à démontrer la fiabilité du système, et donc le faible nombre de fraudes, qu'à réduire effectivement ce nombre. Les logiques qui président à l'élaboration d'une politique de contrôle, les systèmes de justifications élaborés à son propos et les usages dont elle fait l'objet sont donc multiples et imbriqués les uns aux autres. On voudrait ici tenter de les démêler, tout en sachant qu'ils sont évidemment liés en pratique.

Le contrôle des allocataires renvoie bien évidemment à des préoccupations financières. Même si des espoirs ont sans doute été nourris en la matière, cela ne veut toutefois pas dire que la politique de contrôle procède du souci de réaliser des économies. Si les sommes indûment versées, pour cause d'erreurs, de retard dans les déclarations de changement de situation des allocataires ou de fausses déclarations sont loin d'être négligeables en volume³, elles ne forment en effet qu'une proportion relativement limitée de l'ensemble des prestations versées (de l'ordre de 3 %). Surtout, même si le rapport Courson-Léonard mettait en avant la « rentabilité » des contrôles, leur « bénéfice » financier n'a rien d'évident. D'abord, le contrôle a un coût. Ensuite, les contrôles aboutissent à des rappels au bénéfice des allocataires dans des proportions à peu près équivalentes aux sommes qui sont identifiées comme indûment perçues. Enfin, l'identification des indus est bien loin d'équivaloir à leur recouvrement par l'organisme distributeur⁴. D'un strict point de vue financier, il est donc probable que les contrôles coûtent plus qu'ils ne rapportent. C'est ce qu'indiquent bien les propos d'un cadre de direction d'une CAF :

¹ Philippe Steck, entretien.

² Cohen Michael D., March James G. et Olsen Johan P., «Le modèle du "carbage can" dans les anarchies organisées», in March J.-G., *Décision et organisation*, Paris, Editions d'organisation, 1991, p. 163-204.

³ En 1995, 7,3 milliards de francs d'indus ont été « créés » et la masse des indus à recouvrer (comprenant les sommes des années précédentes non recouvrées) atteignait 11,3 milliards. Il faut noter qu'on ne saurait identifier au produit de la fraude ces indus qui proviennent largement d'erreurs et retards, en partie imputables aux services gestionnaires.

⁴ Le taux de recouvrement des indus reste en effet relativement limité (environ 65 %). Il faut ajouter à cette limite le fait que le calcul de ce taux inclut dans les «recouvrements» non seulement les remboursements effectifs des sommes indûment perçues mais aussi les remises de dettes, les annulations et les «admissions en non valeur» (suspension des procédures de recouvrement en raison de l'insolvabilité du débiteur, de sa disparition, de son décès sans héritiers ou d'une situation de règlement judiciaire commercial). Seulement 59 % des sommes à recouvrer seraient ainsi effectivement récupérées (Amrouni Isabelle, Buchet Daniel, « Les indus sur prestations. Des causes diverses et une difficile régulation », *Recherches et prévisions*, 49, septembre 1997, p. 77-92).

« La politique de contrôle est-elle payante ? Oui, en termes de justice et de crédibilité ; non en termes de gestion. Car la politique de contrôle est en fait très coûteuse : elle implique une charge de travail supplémentaire, et donc des agents en plus, alors même que l'on perd des allocataires qui rapportent [sic] aux caisses en termes de budget¹. Dès lors quel intérêt y a-t-il à faire une politique de contrôle en dehors de la satisfaction du devoir accompli ? » (entretien, 13 avril 2000).

Que la réalisation d'économies ne soit pas une logique déterminante de la politique de contrôle ne conduit évidemment pas à négliger les rentrées financières résultant des contrôles. Si, aujourd'hui, les bilans font apparaître un montant de rappels à peu près équivalent à celui des indus, il n'en n'a pas toujours été ainsi, et le lancement de la politique de contrôle a pu arguer de sa rentabilité :

On lit ainsi dans une circulaire générale, préparatoire à la circulaire marquant le lancement effectif de la politique nationale de contrôle : « Comme il s'avère que le contrôle génère plus d'indus que de rappels, ceci signifie que nous assurerons une "rentabilité financière" non négligeable à l'opération. Ce point qui est tout simplement réaliste explique bien sûr le choix de la technique de ciblage. Nous perfectionnerons nos choix bien évidemment à l'aune des résultats obtenus. »²

« Les contrôles ont leur efficacité en termes financiers. La liaison avec le fisc, quand même, rapporte en net 300 millions à l'institution », note aujourd'hui Philippe Steck. Cette préoccupation est loin d'être absente d'opérations importantes de la politique de contrôle, comme la définition des « cibles » au sein des plans annuels. Si elle ne s'opère pas selon cette seule logique, des considérations d'efficacité conduisent de fait à sélectionner celles qui sont susceptibles d'être « rentables ». Au-delà du seul souci de rentabilité, la politique de contrôle peut être liée à des considérations d'ordre comptable. Depuis au moins le milieu des années 1980, de nombreuses réflexions et initiatives ont été conduites pour réduire le montant des indus³. La vérification des déclarations des allocataires s'est ainsi trouvée rapprochée des efforts d'organisation pour limiter les erreurs dans le traitement des dossiers. Les évaluations établissent que les indus sont avant tout imputables aux allocataires. En 1991, un rapport rédigé par un fondé de pouvoir de l'agence comptable de la CNAF indique que « les déclarations tardives et/ou l'absence de déclaration et/ou les déclarations incomplètes des allocataires représentent la première cause de responsabilité des indus »⁴. Il lie ainsi un problème de gestion (limiter les indus) à des solutions en termes de contrôle des déclarations des allocataires, évoquant entre autres la création d'« un centre unique des formalités civiles et sociales » qui regrouperait les informations nécessaires à un grand nombre d'administrations et de services⁵. Dix ans plus tard, un rapport du CREDOC établit de manière très détaillée la « responsabilité des indus » et considère que dans les trois-quarts des cas « la responsabilité relève de l'allocataire, ou éventuellement d'un tiers »⁶.

« Plus précisément :

- un tiers des indus sont causés par une déclaration tardive de l'allocataire,
- un cinquième par un défaut de déclaration de sa part,
- un dixième par une déclaration erronée.
- On a ajouté ici les 8% d'indus dont la responsabilité est à incomber à un tiers qui n'a pas transmis à temps une information. » (*ibid.*)

La relation entre la réduction des indus et la politique de contrôle et de lutte contre la fraude n'a cependant rien d'évident. D'abord, et contrairement à la tentation d'assimilation rapide à laquelle ont parfois cédé les rapports des corps d'inspection ou le rapport parlementaire de 1995, « indu » n'équivaut pas à « fraude ». Si l'on en croit les chiffres du CREDOC, 30 % des indus seraient imputables à un défaut de déclaration ou à

¹ Le budget de fonctionnement alloué aux caisses croît avec le nombre d'allocataires.

² Circulaire 94-53, 16 février 1994, Politique de contrôle des droits (Le Directeur, Étienne Marie, lettre de présentation).

³ Amrouni Isabelle, Buchet Daniel, « Les indus sur prestations... », *art. cit.*

⁴ Zamora Antoine, *Les indus*, CNAF, 1991 (rapport interne), p. 16.

⁵ *Ibid.*, p. 18.

⁶ Aldeghi Isa, Daniel Audrey, Simon Marie-Odile, *Enquête quantitative sur les indus dans les CAF*, CREDOC, coll. « Dossiers d'études CNAF », novembre 2001, p. 39.

une déclaration « erronée », parmi lesquels il reste à établir la part des dissimulations et fausses déclarations intentionnelles. Ensuite, si le contrôle des allocataires peut être envisagé comme un outil de « réduction des indus », son développement a paradoxalement aussi des effets directs en sens inverse : multiplier les vérifications c'est aussi multiplier les occasions de constater des décalages et donc de produire des indus.

Dans la période récente, le problème des indus est posé en termes de « réduction des risques ». Aux risques internes, comme les erreurs des techniciens ou le retard, s'ajoutent ainsi les « risques externes » qui tiennent aux déclarations des allocataires, et aux possibilités d'erreurs, omissions et dissimulations qu'elles contiennent. Le contrôle des allocataires est ainsi plus généralement intégré à la production d'« indicateurs de qualité » de la gestion des caisses¹. Ce contrôle dit « externe » est supposé être le pendant d'un « contrôle interne » qui a pour l'heure cependant nettement moins été développé. Enfin, si le développement de la politique de contrôle est lié à des logiques de gestion financière, c'est aussi parce qu'il est une ressource utile à l'argumentation gestionnaire : il permet de faire la démonstration d'une gestion rigoureuse.

Le développement d'une politique de contrôle renvoie, ensuite, à des logiques et une argumentation d'ordre juridique et, par l'entremise du droit, éthique. La maxime érigée en principe de la politique de contrôle en est l'expression : « tous les droits, rien que les droits ». Le discours qui l'accompagne n'est pas sans rappeler les thèses des penseurs britanniques de la « troisième voie ». La notion d'égalité devant le service public (encore utilisée au milieu des années 1980) a peu à peu cédé à celle « d'équité du traitement des allocataires ». La « justesse » et l'« absolue rectitude » ont remplacé la justice. Il est rappelé qu'aux droits sont assortis des devoirs. C'est dans cette perspective que la politique de contrôle est conçue comme un moyen « pédagogique » qui permet, en plus de ses liens avec « l'information sur les droits », de limiter les « mauvaises pratiques » des allocataires. Elle s'apparente en ce sens à une politique de dissuasion des fausses déclarations, rappelant les risques encourus en cas de fraude. Des jugements sont publiés, des articles paraissent régulièrement dans les supports d'information des CAF qui rappellent aux allocataires les règles auxquelles ils doivent se soumettre (déclarer les changements de situation...) et les possibilités de sanctions en cas de manquements². Le rappel ostentatoire des risques de sanction doit permettre ainsi de limiter l'exercice difficile de la coercition directe par des formes douces et diffuses de contrainte.

À ces logiques gestionnaires et juridico-éthiques s'ajoutent des logiques proprement politiques qui les intègrent et les dépassent. Les processus qui ont conduit à imposer la nécessité d'une politique de contrôle (critiques liées au « laxisme » des organismes, remise en cause de certaines prestations) produisent ici des effets sur les termes dans lesquels elle est appréhendée. La dimension politique de la politique de contrôle s'affirme ainsi à deux niveaux principaux (la défense de l'institution et celle des prestations menacées) et se joue dans deux arènes : celle, restreinte, des institutions publiques (ministères, corps de contrôle) et celle, beaucoup plus large et diffuse, du débat public (prises de position politiques, médias, « opinion publique »)³. La référence aux enquêtes d'opinion publique qui font craindre un affaiblissement des soutiens au système de protection sociale, une attitude de plus en plus critique à l'égard des minima sociaux et une « sensibilité » de plus en plus importante à la fraude est en effet très présente dans les attendus des différents actes de la politique de contrôle.

Il s'agit ainsi de conjurer les suspicions à l'égard du versement des prestations sociales autant que de limiter les fraudes dont elles font l'objet. La lutte contre la fraude est construite dans cette perspective comme un moyen de donner des garanties à ceux (responsables gouvernementaux, Cour des comptes...) qui en demandent et, plus généralement, de maintenir l'assentiment des contributeurs au système de protection

¹ Pour une analyse des pratiques et enjeux au principe de la production de ce type de chiffres (les « indicateurs de gestion »), on lira avec profit Boussard Valérie, « Les indicateurs de gestion comme construction sociale : l'exemple des CAF », *Recherches et prévisions*, 54, 1998, p. 51-61 ; « Quand les règles s'incarnent. L'exemple des indicateurs prégnants », *Sociologie du travail*, 43 (4), 2001, p. 533-542.

² Voir par exemple « Les CAF et les contrôles », *Bonheur*, 1995, n° 4 ; « Quand la CAF vous contrôle. Pour une juste application de vos droits », *Vies de familles*, mai 1998, p. 20 ; « Payer tous les droits, rien que les droits », *Vies de famille*, septembre 2000, p. 26-27 (avec un résumé de la charte du contrôle).

³ On s'inspire ici du modèle d'analyse présenté dans Jobert Bruno (dir.), *Le tournant néo-libéral en Europe*, Paris, L'Harmattan, 1994.

sociale et, partant, de maintenir ce système lui-même¹. Cette problématisation politique conduit à un mode particulier d'élaboration de la politique institutionnelle de contrôle. Il s'agit alors non seulement d'un effort de rationalisation et de systématisation des pratiques antérieures de contrôle, mais aussi et surtout d'un travail de mise en forme et de « visibilisation » destiné à faire la démonstration que l'on s'attèle à la résolution du problème.

L'un des objectifs du contrôle est de faire « une démonstration vis-à-vis de l'immense majorité de nos allocataires que les CAF recherchent de façon permanente l'équité du traitement » (Circulaire CNAF du 16 février 1994). Les résultats de la politique nationale de contrôle lancée au 1^{er} janvier 1996 « seront relatifs ». « Ils n'en constitueront pas moins un premier bilan national que l'institution pourra afficher » (Circulaire du 6 septembre 1995).

Cette problématisation politique explique également l'importance particulière des « stratégies de communication publique ». La politique de contrôle passe par la désignation d'objectifs ambitieux et marquants, susceptibles d'être facilement « communicables », comme celui qui a consisté à passer de 15% à 25 % d'allocataires contrôlés au 1er janvier 2000 dans la convention d'objectifs et de gestion de 1997².

« 25 %, ça a été fixé comme ça, de manière intuitive. Pourquoi il a fallu afficher 25 % ? Évidemment parce qu'il y avait eu le rapport de Courson, et des demandes fortes de plus de contrôle. Il fallait fixer un chiffre, mais on avait aucune base, puisqu'il n'y avait pas encore de bilans réalisés de la politique de contrôle. Ça s'est décidé un jour, le directeur de la CNAF était au cabinet, à 10 h du soir, et on a décidé qu'on mettrait 25 %. 25 % c'est un chiffre assez rond, ça permet de dire « c'est un allocataire sur quatre », on peut penser que tous les quatre ans tout le monde est contrôlé, en fait c'est pas ça du tout, mais on voyait bien l'influence du contexte de l'époque. »³

Elle fait l'objet d'annonces, aux différents partenaires, à la presse et par l'intermédiaire des différents supports de « communication institutionnelle » dont disposent la CNAF et les caisses d'allocations familiales (revues, brochures, etc.). Cette communication institutionnelle informe les allocataires de la politique de la CNAF et des CAF en la matière, non seulement de façon « à réduire autant que possible les sources de tensions potentielles » et pour les raisons « préventives » que l'on a exposées plus haut, mais aussi pour assurer aux contributeurs un usage rigoureux du produit des prélèvements sociaux.

3. Une institutionnalisation problématique

La politique de contrôle n'apparaît pas *ex nihilo* en 1995-96 : des pratiques de contrôle existent en effet de longue date⁴. Le processus qui s'engage au milieu des années 1990 n'en marque ainsi pas moins un changement. Ces pratiques, relativement peu cadrées, dont les principes n'étaient pas établis et dont les effets demeuraient très approximativement mesurés au plan national, font alors l'objet d'un travail de mise en forme qui renvoie indissociablement à une « rationalisation » des pratiques institutionnelles et à l'affichage de la rigueur vis-à-vis de l'extérieur. Cette mise en forme est pour une large part le fait d'un

¹ On peut ici penser, par analogie, à la répression des « violences urbaines » dans les quartiers « difficiles », dont l'un des objectifs est de donner une réponse gouvernementale aux demandes sécuritaires de ceux qui n'y vivent pas, afin notamment d'éviter que ces aspirations n'aillent chercher « hors système » — *i.e.* dans le vote pour le Front national — leur réponse politique.

² Sur la focalisation sur les chiffres comme effet de politisation, cf. à propos du chômage Mathiot Pierre, « Une technocratie du chômage ? Les acteurs de la politique de l'emploi et la technicisation de l'action publique (1981-1993) », in Dubois Vincent, Dulong Delphine, dir., *La question technocratique*, Strasbourg, PUS, 1999.

³ Entretien Daniel Buchet.

⁴ « La mise en œuvre d'une politique de contrôle en 1996, et bien avant en matière de RMI a eu comme objectif, non pas de mettre en place des contrôles qui existaient déjà, mais de les ordonner, d'évaluer leur impact et d'estimer les résultats afin d'agir à titre préventif et d'éviter la naissance des indus. » Amrouni Isabelle, Buchet Daniel, « Les indus sur prestations... », *art. cit.*, p.84.

groupe de projet qui a réuni des cadres de la CNAF et surtout des directeurs de caisses, de 1998 à 2000¹. C'est en son sein qu'ont été arrêtés les principaux éléments constitutifs des textes codifiant le contrôle (Charte institutionnelle du contrôle de septembre 1998, définition de la fraude, encadrement juridique du travail des contrôleurs notamment).

Mais ce processus de « rationalisation » n'est pas allé de soi. Il a en effet été soumis à toute une série de difficultés en compliquant la réalisation. C'est que la codification du contrôle en laquelle consiste pour une large part cette rationalisation est elle-même porteuse de contraintes. La rationalisation du contrôle prend les codificateurs dans un engrenage qui les oblige à revenir sur toute une série d'éléments imprévus (compétences, pratiques, normes, catégories, critères) qui avaient pu jusqu'alors demeurer tacitement et approximativement définis. Dans un processus qui rappelle le « cercle vicieux bureaucratique » décrit par Michel Crozier, ceux qui s'engagent dans l'édiction de règles destinées à encadrer les pratiques de contrôle soulèvent des questions qui conduisent à multiplier les règles et à étendre sans cesse le domaine à réglementer². On ne peut toutefois en rester là. D'abord, ce processus ne saurait être compris en le rapportant aux seuls jeux internes à l'institution : il procède aussi du système de relations plus large dans lequel la politique de contrôle prend place. Ensuite, l'inflation ne concerne pas seulement les règles qui régissent l'organisation du contrôle et le travail de ceux qui l'exercent. Elle affecte aussi, certes dans une moindre mesure, les règles qui touchent aux conditions d'attribution des prestations. Le contrôle de l'adéquation entre une situation et les critères d'attributions de prestations présuppose que ces critères soient établis de manière suffisamment claire pour permettre d'y confronter la situation telle qu'elle est établie dans les pratiques d'enquête. Or, cette condition n'est pas toujours remplie. Le contrôle conduit donc non seulement à identifier des manquements aux règles, mais aussi les lacunes de ces dernières. Le développement du contrôle conduit donc non seulement à plus de rigueur dans l'application des règles, mais aussi, pour partie, à un retour sur la définition des règles quand elles sont demeurées imprécises. Le rigorisme à destination des allocataires se retourne ainsi contre les institutions qui le revendiquent : l'organisation du contrôle les confronte au manque de rigueur de la définition des règles qu'elles appliquent et les oblige à les préciser.

Le critère de « la vie maritale », utilisé pour plusieurs prestations (allocation logement, allocation de parent isolé, RMI), en est tout particulièrement exemplaire³. Ce critère est régulièrement utilisé, pour permettre *a contrario* la qualification des situations dites d'« isolement », cette dernière notion n'ayant pas de définition juridique. Il n'est pas pour autant précisément établi, l'octroi de prestations qui y sont soumises étant assuré sur la seule base des déclarations du demandeur. Cependant, les contrôles sont l'occasion de statuer sur ce critère, des prestations pouvant être diminuées ou suspendues si la « vie maritale » est établie. Du point de vue de la rationalité juridique, d'un point de vue déontologique, mais aussi et surtout en raison de la situation difficile qui peut s'ensuivre en cas de contestation de la part des contrôlés devant une juridiction (comme le tribunal des affaires sociales), il est difficilement tenable pour les caisses d'allocations familiales de ne donner une définition qu'*a posteriori* (après l'octroi de la prestation, au moment du contrôle), ou encore d'avoir une définition souple et imprécise au moment de l'octroi de la prestation et une autre définition — cette fois plus étroite et rigide — au moment du contrôle. Au final, c'est ainsi le renforcement du contrôle et le travail de codification qui l'accompagne qui conduit à établir la nécessité d'une codification plus précise des critères sur lesquels repose le versement des prestations et à engager une telle codification.

Outre cet engrenage de la juridicisation, la rationalisation du contrôle oblige à trancher les questions difficiles et politiquement sensibles que soulève la politique de contrôle (respect de la vie privée, surveillance par les fichiers informatiques, stigmatisation des pauvres, etc.). Elle expose ainsi les agents qui s'y engagent dans des dilemmes difficiles à résoudre, qui sont à la fois le produit des tensions intérieures qui ne manquent pas

¹ On a pu assister à trois réunions de ce groupe, les 21 septembre 1999, 14 octobre 1999 et 10 juin 2000.

² Crozier Michel, *Le phénomène bureaucratique*, Paris, Seuil, 1963, spécialement p. 229-239. Voir aussi Crozier Michel, Friedberg Erhard, *L'acteur et le système*, Paris, Seuil, 1977.

³ Cf. à ce propos Sayn Isabelle, *Enfant à charge et parent isolé ou les difficultés de mise en œuvre des critères de fait*, Lyon, Groupe de recherche sur la socialisation, rapport pour la CNAF, 1996 ; « Le critère de charge d'enfant, quels usages ? », *Recherches et prévisions*, 47, 1997, p. 51-64.

d'animer des agents socialisés dans une institution d'assistance aux démunis et celui des exigences contradictoires auxquelles ils doivent répondre : n'être ni « naïf » (il y a bien des fraudes et des abus qu'il faut réduire) ni « obnubilé par la fraude », n'être et montrer que l'on n'est ni « laxiste » ni « rigide », avoir une approche à la fois « gestionnaire » et « sociale ». Elle révèle enfin des pratiques institutionnelles auparavant non publicisées et susceptibles d'appréciations négatives.

L'objectivation de la politique de contrôle oscille ainsi entre renforcement et limitation, entre investissement dans la codification et évitement, entre affichage de la rigueur et euphémisation. On en a un bon indice dans les stratégies de présentation du contrôle au public et aux partenaires institutionnels. L'insistance avec laquelle il est rappelé que les contrôles ne servent pas qu'à recouvrer des indus mais débouchent aussi à un rappel en faveur des allocataires contrôlés permet de dénier l'identification du contrôle à la répression des fraudes, au profit de son glissement vers une politique dite de « conseil », le contrôle étant alors redéfini comme un moyen d'information sur les droits et prestations.

Cette logique est bien visible dans la Charte institutionnelle du contrôle de septembre 1998 rédigée en priorité à l'intention des allocataires et les documents qui l'accompagnent (un argumentaire destiné aux agents des CAF, un dossier d'information pour les « partenaires ») le montrent bien¹. Le passage à l'écrit objective l'existence d'une « politique ». Il permet de démontrer aux allocataires et aux « partenaires » la prise en charge du « problème ». Il permet également d'autres usages : démontrer la capacité de l'institution à mettre au grand jour des pratiques qui restaient jusque-là cantonnées aux « coulisses »² ; donner des garanties contre l'arbitraire en édictant des normes et en les rendant publiques. Mais d'un autre côté, la charte avec ses douze brefs articles ainsi que l'argumentaire qui l'accompagne restent des documents généraux dont la dimension contraignante n'est pas claire. Plus que des règles précises, ils fixent des grands principes. Sous des dehors de précision et de codification, ils évitent ce que la règle de droit peut avoir de rigueur contraignante, en mobilisant le registre déontologique auquel les contrôleurs doivent adhérer. Autrement dit, la morale institutionnelle fait office de rigueur juridique. Cette souplesse est bien faite pour conjurer « une perception négative du contrôle, de la part des partenaires ou des allocataires » : la charte offre des garanties morales et sa forme même permet l'« adoucissement » d'une politique qui pourrait être perçue et dénoncée comme répressive.

On le voit bien en ce qui concerne le traitement des lettres de dénonciations (On le verra plus loin à propos de l'encadrement des pratiques du contrôle à domicile). Celles-ci fournissent une base au déclenchement des contrôles, mais leur prise en compte n'est pas pour autant reconnue comme légitime. Tout se passe alors comme si l'usage de ces lettres de dénonciation était à la fois tacitement admis et indicible, voire nécessairement condamné en public. Avant la réalisation de la charte du contrôle, la question n'avait pas fait l'objet d'un traitement institutionnel. La responsable de la formation des contrôleurs, qui a été associée à sa rédaction, relate à ce propos :

« C'est une chose qui m'a éclairée sur les positions un peu contradictoires de l'institution. Moi, j'avais été, comment dirais-je, assez scandalisée, par idéologie personnelle, de voir l'utilisation des lettres anonymes, des dénonciations, etc. Les contrôleurs disaient, "moi, dans ma caisse, on les utilise", "ah ben chez moi, il n'en est pas question". Donc, ils m'interpellaient en demandant : "mais qu'est-ce que dit la CNAF ?". Ils ont un rapport fort à loi : ou c'est possible, ou c'est pas possible ; ou l'on n'a droit, ou l'on n'a pas droit. Eux c'est comme ça. Et face à eux, moi je n'étais porteur d'aucune position de la CNAF, qui n'avait jamais dit ni oui ni non. Donc monsieur Issindou, le chef de branche à l'époque, me dit : "je ne peux pas prendre de position". Je lui ai dit : "mais monsieur, nous nous sommes interpellés, c'est quand même quelque chose d'important pour les contrôleurs, c'est des pratiques qui ne sont pas neutres". Il m'a dit de me débrouiller. Je lui ai dit que j'allais prendre position, et dire qu'on trouve scandaleux qu'on utilise les dénonciations, qu'on n'a pas droit. C'est dans le cadre de la formation, c'est pas politique, ça ne fait de mal à personne. Bon. Mais moi, ça m'a tracassée. »³

Si la question est, cette fois, bien traitée, les préconisations de la charte du contrôle à ce propos n'en portent pas moins les traces de cet embarras. Elles stipulent que « les dénonciations anonymes ne sont pas

¹ Charte et documents présentés dans la circulaire CNAF n° 303-98 du 2 décembre 1998.

² Goffman Erving, *La mise en scène de la vie quotidienne. 1. La présentation de soi*, Paris, Minuit, 1973.

³ Claude Moskalenko, entretien.

exploitables », et indiquent qu'« il paraît souhaitable de ne pas donner suite aux dénonciations de tiers », mêmes si elles sont signées, « sans proscrire explicitement la prise en compte des signalements de tiers ». Une position officielle plus précise à ce propos n'a été arrêtée que plusieurs années après.

C'est en effet la circulaire CNAF n° 2001-109 du 2 mai 2001 qui précise la qualification des signalements (dénonciation, dénonciation calomnieuse, mensongère, abusive, délation), limite la prise en compte aux seules dénonciations de faits graves et délits et prévoit la demande d'une attestation circonstanciée, signée et accompagnée de justificatifs à l'auteur du signalement. Les principes sont formulés de la manière suivante. « Les signalements émanant de particuliers ne sont pas considérés comme pouvant générer un contrôle, qu'ils soient anonymes ou non. Mais à côté de signalements de faits sans gravité, inspirés par la jalousie, la vengeance, etc., coexistent les dénonciations de faits graves, de délits, portant sur l'attribution des prestations légales. De tels délits, portés à la connaissance d'une caisse d'allocations familiales ne peuvent être ignorés et doivent être signalés au Procureur de la République. *Il s'agit non seulement d'une obligation légale, mais encore d'une question de crédibilité de l'Institution : si l'Institution risque très certainement de perdre son image en donnant suite à toutes dénonciations ou délations, elle risque non moins sûrement de perdre sa crédibilité en ne donnant pas suite aux délits qui lui sont signalés.* » (Souligné dans le texte).

Comme l'explique ce responsable de la CNAF, la question des lettres de dénonciation, à l'instar du contrôle de manière plus générale, fait l'objet d'un « débat intérieur » et de tensions contradictoires. Les lettres de dénonciation, c'est d'un côté « la France des années 40 », des pratiques animées par des motivations souvent inavouables dont l'institution n'a pas à se faire le relais. D'un autre côté, les informations qu'elles contiennent peuvent permettre de mettre le doigt sur des abus. Ne pas en tenir compte, en tout cas les laisser sans réponse, c'est remettre en cause la crédibilité de l'institution face à leurs auteurs (les CAF « fermeraient les yeux » devant des cas de fraude avérés). C'est également se heurter à l'incompréhension et aux critiques de ceux qui veillent au maintien d'un contrôle rigoureux, comme les corps d'inspection.

« Ça pose un problème de crédit par rapport au service public. Parce que quand vous voyez un truc et que vous fermez les yeux, complètement, et que l'affaire est sue de beaucoup de gens, le manque de respect qu'on a pour le service public est considérable, et tout devient possible. C'est ça le débat intérieur qu'on peut avoir. [...] Ça a fait débat, avec des arguments excellents des deux côtés. L'argument massue qu'on a retenu, c'est l'argument "qui sommes nous pour exploiter des lettres anonymes ?". Ça nous rappelle des spectres bruns, la France des années 40, et si on veut parler de déontologie, il faut que nous mêmes nous soyons transparents. Mais en même temps, quand un ami, un directeur de journal nous écrit que son ex-employé qui se dit chômeur non indemnisé nous fraude et travaille au noir, qu'est-ce qu'on fait ? C'est un problème de crédit du service public. Ça peut faire très très mal. [...] Le débat sur les lettres anonymes est tranché de la manière la plus hypocrite qui soit, puisqu'on dit en creux qu'on ne les exploite pas, mais on ne le dit pas ouvertement. Si n'importe quel corps de contrôle, l'IGAS ou autre, vous demande ce que vous faites des lettres anonymes et que vous dites que vous les mettez au panier, ils font des yeux comme des boules de loto ! Pour eux c'est impensable ! »¹

4. La solution informatique

Le contrôle par l'usage des fichiers informatiques et, plus précisément, l'échange de données informatisées constitue un volet des pratiques de contrôle fortement développé depuis la fin des années 1980². Cette solution, si elle apparaît comme un moyen d'éviter les difficultés qui s'attachent à d'autres formes de

¹ F. Marinacce, entretien.

² Pour un aperçu général des échanges de données entre administrations, voir Marchand Rémi, Direction générale de l'INSEE, *Rapport sur l'échange de données dans l'administration (EDI)*, novembre 1996, <http://www.admiroutes.asso.fr>.

contrôle (enquêtes à domicile, appel de pièces justificatives), n'équivaut cependant pas à une neutralisation par la technique des problèmes et dilemmes qui affectent plus généralement la politique de contrôle.

La connexion des fichiers est réalisée aux États-Unis depuis 1984, et fortement développée à l'étranger dans certains pays européens, notamment aux Pays-Bas¹. En France, l'utilisation du NIR (numéro de Sécurité sociale) pour la connexion des fichiers sociaux et fiscaux est désormais possible, comme le préconisait le rapport Courson-Léonard². Suite à l'amendement au projet de loi de finance 1999 de Jean-Pierre Brard, député PCF de Seine Saint-Denis, destiné à améliorer la lutte contre la fraude fiscale (séance du 16 décembre 1998), l'utilisation du Numéro d'Inscription au Registre (NIR) d'Identification des personnes physiques (RNIPP) ou numéro de sécurité sociale peut en effet être utilisé pour le croisement automatique de fichiers (ce qui fait qu'on a pu dénoncer un retour à SAFARI). Outre le paiement des cotisations et impôts, il est possible de l'utiliser pour l'appréciation des conditions d'ouverture et de maintien des droits et prestations, ainsi que pour leur calcul³. On peut l'utiliser en plus des noms, prénoms, sexe, date et lieu de naissance et adresse, ce qui permet d'augmenter le taux de réponse en résolvant les problèmes d'homonymes, de divergences sur les adresses, d'orthographe des noms, etc., qui permettaient à des allocataires-contribuables d'échapper à la vigilance des administrations⁴.

L'administration des aides sociales est, sous couvert de rationalité et de rigueur, l'occasion d'un fort développement de telles techniques : des conseils généraux ont mis en place un dossier départemental unique sur les individus et les ménages recevant des aides ouvrant la voie à une véritable surveillance des pauvres. En matière sociale et administrative, la question des fichiers informatique renvoie à des enjeux et une histoire complexes. Il faut rappeler d'abord que c'est le projet (1974) de constitution d'un grand fichier croisant les informations personnelles détenues par les différentes administrations à partir du numéro de sécurité sociale (le fichier SAFARI) qui, par les polémiques qu'il a suscitées, est à l'origine de la Loi informatique et libertés de 1978, et donc de la CNIL. Plus spécifiquement, dans le domaine social, se pose notamment le problème du respect du secret professionnel (informations sur la santé notamment), celui de la caractérisation des bénéficiaires (il y a eu plusieurs affaires où les appréciations des travailleurs sociaux sur l'agressivité ou les qualités « morales » des personnes étaient intégrées aux fichiers) dans ce qu'on appelle les bases de données sociales nominatives (BSDN), et plus généralement de ce qui est désigné comme les « données sensibles » (la nationalité, les situations familiales pouvant être stigmatisées, comme la bigamie, par exemple).

La mise en place de tels dispositifs éveille inévitablement les soupçons quant à la mise sur pied d'une forme moderne de panoptisme⁵ et la réalisation d'un *Big Brother* contraires au respect de la liberté individuelle⁶. Elle suscite en effet d'importantes critiques. Toute une série d'organisations se sont mobilisées pour dénoncer ces formes modernes de surveillance. Le 16 décembre 2000, un collectif composé de militants associatifs, journalistes, sociologues, etc, ont remis les premiers *Big Brother Awards* français « aux personnes ou institutions qui se [sont] particulièrement distinguées par leur promotion de la surveillance et

¹ Les exemples américain et hollandais sont cités dans Wacquant Loïc, *Les prisons... op. cit.*, p. 121-122. Pour une synthèse concernant six pays (RFA, Pays-Bas, Portugal, Royaume-Uni, Australie, Nouvelle-Zélande), voir *L'interconnexion des fichiers administratifs*, Documents de travail du Sénat série législation comparée, LC 59, juin 1999.

² Deux articles du projet de loi de financement de la Sécurité sociale pour 1997 prévoyant la collecte du NIR par le fisc avaient été rejetés par le Conseil d'État, une tentative du gouvernement Juppé pour faire passer ce même dispositif dans un projet de loi portant Diverses dispositions d'ordre économique et financier a été interrompue par la dissolution de l'Assemblée nationale. C'est finalement un amendement du député Jean-Pierre Brard (apparenté PCF), déposé à des fins de lutte contre la fraude fiscale (sur laquelle le député avait rédigé un rapport), qui a permis la réalisation de ce projet. Cf. « Fisc et Sécurité sociale : liaisons dangereuses ? », *Espace social européen*, 452, 12-18 février 1999.

³ L'usage du NIR pour l'interconnexion des fichiers était déjà préconisé par le Conseil d'Etat, cf. dossier *Canard enchaîné* de novembre 1996, et figurait dans un projet de loi du ministère du Travail sur diverses mesures d'ordres économiques et financières, le chapitre "Amélioration du contrôle des droits aux prestations et de l'assiette des cotisations", présenté et adopté au conseil des ministres le 2 avril 1997.

⁴ Sans l'utilisation du NIR, au moins 20% des croisements de dossiers sont rejetés uniquement à cause d'adresses divergentes.

⁵ Cf. Foucault Michel, *Surveiller et punir, op. cit.*, notamment p. 203 et 207-208.

⁶ Cf. par analogie les problèmes posés par la vidéosurveillance : Darras Éric, Deharbe David, « La politique du regard. Remarques sur la légalisation de la vidéosurveillance », in CURAPP, *La gouvernabilité*, Paris, PUF, 1996, p. 77-90.

du contrôle des individus », dont la Caisse nationale assurance maladie pour le système ANAïSS (Application nationale informatique des services sociaux) qui répertorie les « précaires » et le ministère des Finances pour avoir obtenu dans la loi de finances 1999 le droit de croiser fichiers sociaux et fiscaux¹. La Ligue des droits de l'homme², des groupes d'avocats³, le Collectif informatique, fichiers et citoyenneté, le Collectif pour les droits des citoyens face à l'informatisation de l'action sociale de syndicats de travailleurs sociaux qui réunit notamment divers syndicats du secteur social, ont pris des positions publiques, organisé des rencontres, diffusé des informations appelant à la vigilance⁴. Autant dire que l'organisation de l'interconnexion des fichiers à des fins de contrôle et de lutte contre la fraude implique une prudence toute particulière.

C'est toutefois l'orientation qui a été prise lors du lancement de la politique de contrôle de la CNAF, au détriment d'autres choix possibles comme le développement des contrôles sur place⁵. Plusieurs raisons peuvent être avancées pour expliquer cette préférence. Pour la CNAF, c'est un bon compromis sur le plan de la gestion. Si sa conception et sa mise en place est difficile, le contrôle par échanges de données est en revanche peu coûteux à mettre en œuvre. Il échappe aux problèmes liés à l'encadrement d'un personnel qui, comme le corps des contrôleurs, s'avère comme on le verra à certains égards difficile. Il est invisible : contrairement au contrôle à domicile, il s'exerce à l'insu des allocataires. Il est enfin justifié en termes de simplification des démarches administratives : le contrôle par échange de données se substitue pour une part à la demande de pièces justificatives. Cette forme de contrôle permet en outre de se conformer aux exigences des formes les plus sophistiquées de gestion : outre la vogue de l'usage des nouvelles technologies, cela permet également non seulement de « faire du chiffre » (augmenter la proportion de dossiers contrôlés), mais aussi d'établir des indicateurs de gestion et des bilans systématiques.

Le fait que le croisement de fichiers puisse être considéré comme une bonne solution technique ne suffit cependant pas à expliquer le développement de son usage. « Le climat a un peu changé. Auparavant, croiser des fichiers ça faisait hurler. Maintenant les gens sont pour. »⁶ Plus précisément, il a en effet fallu que les obstacles le limitant se réduisent. C'est le cas avec la possibilité d'utilisation du NIR. C'est le cas également du fait de la directive européenne de 1995 sur les données personnelles, appliquée en France à partir de 2000, qui est venue modifier les conditions juridiques en la matière jusqu'alors fixées par la loi de 1978⁷. Si la directive tend à renforcer le droit d'information des citoyens sur les données personnelles qui les concernent, elle conduit aussi à modifier les modalités du contrôle des échanges de données par la CNIL. Alors que tout échange devait faire l'objet d'une autorisation préalable, c'est désormais le cas pour les seuls « traitements considérés comme générateurs de risques au regard des droits et libertés des personnes ». Le contrôle de la CNIL doit donc se faire de plus en plus *a posteriori*. S'y combinent des

¹ Les Big Brother Awards existaient auparavant dans d'autres pays, notamment aux Etats-Unis.

² Cf. Alain Weber, André Narritsens, Pierre Suesser et Karl Crochart, « Sécurité ou insécurité sociale ? », *Libération*, 15 décembre 1998.

³ *Interconnexion des fichiers et utilisation du NIR : cinq questions pour contribuer au débat*, Colloque de l'Union des jeunes avocats, Paris, 26 avril 2000, <<http://www.delis.sgdg.org/menu/nir/uja2000.htm>>

⁴ Fenoglio Jérôme, « Des associations redoutent un fichage informatisé des populations en difficulté », *Le Monde*, 15 juillet 1998, p. 5. Ces différentes organisations ont notamment organisé conjointement la rencontre *Surfichés, ne vous en fichez plus !*, Paris, 25 avril 1998. Cf. aussi « Interconnexion des fichiers : les nouveaux alchimistes », *Hommes et libertés*, 102, 1999. Les collectifs « Informatique, Libertés et Citoyenneté », « des associations et des syndicats contre la connexion des fichiers fiscaux et sociaux » et « pour les droits des citoyens face à l'informatisation de l'action sociale » ont en outre publié la lettre qu'ils ont adressée au Premier ministre le 1er juillet 1997. Ils diffusent la brochure *Pour des droits sociaux sans casier social !*, (novembre 1999).

⁵ Le nombre des contrôleurs est resté stable, autour de 560, alors que le nombre d'allocataires et la complexité des dossiers augmentaient dans le même temps fortement. Le nombre de contrôleurs par allocataires est donc aujourd'hui sensiblement moins important qu'il ne l'était avant que le contrôle ne soit érigé au rang de politique nationale.

⁶ Didier Noury, entretien.

⁷ Directive européenne 95/46 du 24 octobre 1995 relative à la protection des données personnelles et à leur libre circulation. Cette directive vise à réduire les divergences entre les législations nationales et à faciliter leur circulation au sein de l'Union européenne. Voir Braibant Guy, *Données personnelles et société de l'information*, Rapport au Premier ministre sur la transposition en droit français de la directive n° 95/46, Conseil d'État, 3 mars 1998. Voir aussi le dossier sur « La protection des données personnelles », *Revue française d'administration publique*, 89, janvier-mars 1999.

transformations internes à la CNIL, qu'il faudrait analyser plus précisément. Schématiquement, on peut faire l'hypothèse d'une perte de pouvoir des « anciens », défenseurs des libertés publiques et fortement attachés à l'esprit de la loi de 1978¹ (ils sont partis où sont devenus minoritaires), au profit d'un personnel plus soucieux « d'efficacité ». La CNIL, composée traditionnellement de membre des grands corps de l'État et de juristes, a ainsi vu récemment arriver deux professionnels du commerce électronique... De telles évolutions sont sans doute à ranger du côté des facteurs qui facilitent le développement des échanges de données et, plus généralement, de l'usage des fichiers informatiques contenant des données personnelles. La responsable des relations avec la CNIL à la CNAF évoque ainsi cette évolution. Elle relate tout d'abord les conflits qui ont opposé la CNAF et la CNIL dans les années 1980.

« Au milieu des années 1980, la CNAF a eu des ennuis avec la CNIL. On a eu quelques soucis, parce que la CNIL, à cette époque avait besoin de se faire connaître. Dans les années 80, la loi de 1978 était encore très mal connue en pratique. Beaucoup d'organismes n'avaient pas pris la mesure des implications de cette loi. Et donc la CNIL a déposé plusieurs plaintes qui ont été instruites au pénal [dont une concernait la CNAF en 1984]. »²

Elle évoque ensuite une nette amélioration des relations. Sa position d'interlocutrice a conduit à multiplier des échanges informels préparant la transmission des demandes d'autorisation. Progressivement, une collaboration s'est instaurée pour le montage des dossiers.

Dans les années 1990, outre la mise en place d'un fichier national des bénéficiaires du RMI utilisé notamment pour éliminer les multi-affiliations, de nombreux échanges automatisés ont été mis en place avec d'autres administrations : les ASSEDIC (à partir de 1992, vérification de la situation des chômeurs bénéficiaires de prestations sous condition de ressources et du montant des ressources déclarées par les bénéficiaires du RMI et de l'API), l'administration fiscale (à partir de 1995, pour une vérification annuelle des ressources déclarées par l'ensemble des bénéficiaires d'allocations soumis à condition de ressources, c'est le transfert de données fiscales — TDF), le CNASEA puis l'ANPE (liaisons mensuelles pour la vérification des situations des bénéficiaires du RMI : stage, contrats d'insertion, etc.). D'autres croisements sont restés peu développés (contrôle de la scolarité par l'accès aux fichiers des rectorats) ou restent encore en projet (contrôle de la régularité du séjour des étrangers par la consultation du fichier national des cartes de séjour du ministère de l'Intérieur — fichier AGDREF, Application de gestion des dossiers des ressortissants étrangers en France)³.

Si l'usage de l'informatique apparaît à plusieurs égards comme une solution satisfaisante pour l'institution, elle n'en pose pas moins problème. Il y a tout d'abord d'importantes difficultés spécifiquement techniques. Il y a ensuite celles qui tiennent à la réalisation d'accords avec d'autres administrations dans le cas des croisements de fichiers. Le directeur des prestations familiales évoque ainsi à propos des liaisons avec les partenaires, les ASSEDIC, le CNASEA, la DGI : « ça a été un long combat avec les partenaires concernés » (entretien). Plus généralement, la « neutralisation » du contrôle grâce à sa technicisation par l'usage de procédures automatisées n'est qu'apparente. Il y a en effet plus que les craintes diffuses liées au fichage et au panoptisme. D'abord, comme le montrent les exemples cités, les croisements de fichiers resserrent les mailles du filet surtout autour des allocataires les moins favorisés. Par définition, le contrôle des ressources ne concerne que les bénéficiaires de prestations sous conditions de ressources, à l'exception des revenus des tranches supérieures. Les bénéficiaires du RMI font quant à eux l'objet de toutes les attentions : fichier central, contrôle de ressources, mais aussi vérification des situations liée aux dispositifs d'insertion.

Au-delà des seuls croisements de fichier se pose de la même manière le problème du « ciblage » constitutif des plans annuels de contrôle mis en œuvre par les caisses. Ces cibles sont définies nationalement, au sein du groupe de travail sur la politique de contrôle et en collaboration avec les informaticiens qui en ont assuré la réalisation technique — la définition de ces cibles a été faite au moment du changement de système informatique des caisses. Les caisses les intègrent dans leur plan de contrôle, auquel elles peuvent en outre

¹ Pour un exemple des prises de position de ces agents, cf. le point de vue de Jacques Fauvet, alors président de la CNIL dans *Le Monde* du 1er décembre 1998. Voir aussi Fenoglio Jérôme, « La CNIL veut protéger d'un risque de fichage les personnes en difficulté », *Le Monde*, 23 octobre 1998, p. 10.

² Mme Léandri, entretien.

³ « Régularité du séjour des étrangers en France. Modalités de consultation par les organismes de sécurité sociale du fichier AGDREF du ministère de l'Intérieur », CNAF, Conseil d'administration du 13 juillet 1999, Note d'information.

adjoindre des cibles qui auraient été définies en leur sein.

« C'était au sein de ce groupe de travail, avec un certain nombre de CAF qui participaient. La composition s'est faite pas par hasard, mais on a l'habitude de travailler avec des caisses, pour le suivi législatif, et on a utilisé ce réseau. Il n'y a pas eu de véritable évaluation des risques, c'était un travail très lourd. Évaluer des risques, ça supposait qu'on ait déjà des résultats. Donc l'évaluation elle s'est faite à partir de l'expérience des gens du terrain qui tous les jours liquident des prestations, et voient bien où est le risque, où sont les indus. Ça a été fait de manière un peu empirique, mais sûrement pas inexacte. On savait bien qu'on avait pas la science infuse, et donc qu'il fallait que ces cibles évoluent. On fixait pour démarrer un certain nombre de cibles, mais on ne les figeait surtout pas. On savait qu'au vu des bilans, au vu des nouveaux risques qui pouvaient apparaître que ces cibles pouvaient évoluer. Certaines cibles peuvent disparaître, d'autres être créées. Dès le départ, c'était évolutif. Sous la seule réserve qu'on ait des bilans parfaitement fiables, assez exhaustifs des résultats. Ce qu'on n'a pas eu, malheureusement. [...] Le plan de contrôle avec toutes les cibles date de 1996. »¹

Le ciblage sur les situations « à risques » conduit encore une fois à concentrer le contrôle sur les plus démunis. Comment alors organiser un contrôle « efficace », susceptible d'identifier le plus d'écarts entre les situations « réelles » et les situations déclarées, tout en évitant la stigmatisation de « groupes à risques » et la focalisation sur les allocataires en difficulté ? La question fait effectivement débat. Ainsi, lors de la réunion du comité de programme et de concertation des politiques de la CNAF du 19 juin 1998, « Certains directeurs considèrent que cette politique de contrôle visent aujourd'hui essentiellement les populations en difficulté. Une réflexion sur les cibles du contrôle de l'institution leur paraît nécessaire »². Pour l'heure, la réponse à cette question consiste à contrôler en priorité des cas préalablement définis comme « risqués »³. La Convention d'objectifs et de gestion CNAF-État de 1997 indique ainsi que « Ces contrôles portent sur l'ensemble de la situation de l'allocataire et sont ciblés sur des prestations ou des situations à risques ». Ces « situations à risques » font l'objet d'une définition assez précise, puisque quarante-cinq « cibles de contrôle » renvoyant à de telles situations ont été établies. Douze concernent les bénéficiaires du RMI. Les autres concernent surtout la mono-parentalité, « la cohérence entre les charges de logement et les ressources », les changements de droits au 1er juillet, la « cohérence entre l'activité et les ressources déclarées ». Jusque dans ces dispositifs techniques se jouent les principes et exigences parfois contradictoires du contrôle : recherche de l'efficacité financière ou de l'« équité » ; lutte contre la fraude ou prospection des droits ; satisfaction des exigences politiques de vigilance à l'égard des « assistés » et maintien d'une approche « sociale ».

La nécessité du contrôle s'est imposée aux organismes sociaux distributeurs de prestations — dont la CNAF est l'un des principaux — à la faveur d'un ensemble complexe de changements qui ont affecté les représentations de la pauvreté, les perceptions de l'État social et le système de relations entre agents et institutions engagés dans la conduite des politiques sociales. Une politique de contrôle a peu à peu été formalisée, en phase avec les croyances et les contraintes engendrées dans ces changements. Ce processus n'a pour autant rien d'évident. Exigence institutionnelle, la politique de contrôle présente toujours un risque de rupture avec l'éthique assistancielle défendue par les agents de l'institution, qui tendent à en présenter un tout autre visage. Symbole de la rigueur juridique, elle est aussi l'occasion de révéler les incertitudes des règles qui régissent l'institution et celles dont elle est censée garantir la bonne application. C'est un instrument de légitimation à double tranchant. Largement conçue comme servant une stratégie de défense de l'« image » de l'institution et des prestations qu'elle sert, la politique de contrôle présente en même temps l'inévitable risque d'aboutir aux résultats inverses. Chercher à conjurer les accusations de laxisme peut aussi conduire à fournir le point d'appui à des critiques sur la « rigidité » et les dispositifs répressifs de l'institution. Concentrer l'attention sur les populations démunies pour démontrer la « justesse » avec laquelle elles bénéficient des prestations qui leurs sont destinées peut aussi faire naître les accusations d'une surveillance démesurée des pauvres voire, si l'on retourne la logique à l'œuvre, accréditer l'idée

¹ Daniel Buchet, entretien.

² Synthèse des travaux, CNAF.

³ Sur le contrôle non pas de ce que font les individus, mais de ce qu'ils sont susceptibles de faire, voir Castel Robert, « De la dangerosité au risque », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 1983, 47-48, p. 119-127 ; Lenoir Remi, « La notion de contrôle social », *art. cit.*

d'abus importants (« si on les contrôle, c'est bien parce qu'ils fraudent »). C'est à cet ensemble de tensions contradictoires que doit faire face la définition de la politique institutionnelle de contrôle.

§ 3. Le contrôle dans les CAF

Localement comme au plan national, la complexité des enjeux et des relations engagés dans la politique de contrôle en fait un dossier particulièrement sensible, traversé par de multiples contradictions. Le contrôle est à la fois mis en avant et euphémisé, développé et entouré de précautions qui en restreignent la portée. Il repose sur la croyance dans la règle en même temps qu'il révèle les difficultés pratiques de son application ; et les règles qui le régissent sont loin de garantir le respect de la « rigueur juridique » dont il sert la démonstration. Il combine dans des proportions très variable selon les cas une politique stricte de rigueur et une politique « pour l'allocataire » dans le sens de la prospection des droits. Toute l'analyse qui tend à saisir les logiques de constitution d'une politique de contrôle dans les relations entre agents et institutions au plan national peut ainsi, *mutatis mutandis*, être transposée localement pour rendre compte des logiques d'entretien d'une contrainte au contrôle et des problèmes de la mise en pratiques des dispositifs de contrôle.

La politique de contrôle des caisses d'allocations familiales se dessine dans trois principales séries de relations : entre les caisses et la CNAF ; avec tout un ensemble d'institutions locales (Préfecture, police, administration fiscale, etc.) ; au sein même des caisses enfin, entre les nombreux et divers agents intéressés au contrôle.

1. Une relative autonomie locale

En matière de contrôle, les relations qu'entretiennent les caisses locales avec la caisse nationale des allocations familiales ont été et restent encore pour une part marquées par le maintien d'une certaine autonomie de l'échelon local. L'affirmation d'une politique nationale de contrôle conduit néanmoins à limiter les marges de manœuvres et les différences locales.

Officiellement tout au moins, les caisses ont « leur » politique de contrôle, définie par leur direction. Les marges de manœuvre dont elles disposent se révèlent dans les différences locales qu'elles permettent. Toutes les caisses n'ont pas engagé une politique de contrôle au même moment¹. L'organisation du contrôle est laissée à l'appréciation des directeurs, qui peuvent notamment fixer le nombre de contrôleurs. Le rapport entre le nombre de contrôleurs et le nombre d'allocataires, et donc les « chances » d'être contrôlé à domicile varient ainsi fortement d'une caisse à l'autre². C'est au sein de chaque caisse que sont établis les « plans de contrôle » annuels où sont définies les « cibles » qui feront l'objet d'une attention systématique. Si, tout comme au niveau de leur définition, la pondération des différentes cibles renvoie à la combinaison de logiques et d'objectifs très variés, des tendances d'ensemble peuvent néanmoins se dégager, dans le sens de la recherche de la rentabilité financière, ou dans le sens de l'accès aux droits, par exemple. La recherche de la rentabilité financière est pleinement assumée par le sous-directeur de la CAF 1, tant pour les cibles qu'en ce qui concerne les missions assignées aux contrôleurs.

« — Il faut que la cible soit rentable.

— Économiquement ?

— Économiquement bien sûr. Si vous corrigez le tir pour avoir une poignée de haricots en mettant à chaque fois des contrôles, c'est pas la peine. Un contrôle ça coûte 800 francs tout compris. Si c'est pour recueillir 200 francs, vous en êtes de 600 francs de votre poche. Quel intérêt ? Le rapport se mesure comme ça. [...] On essaie d'avoir des

¹ Cf. *infra*. En 1997, six CAF (sur cent vingt-cinq) ne menaient pas de politique de contrôle au sens défini par la CNAF.

² Le nombre de contrôleurs va de un à cinquante-deux. Les effectifs des contrôleurs ne varient pas seulement en fonction de l'importance des caisses (qui gèrent de dix mille à trois cent quatre-vingt mille allocataires), puisque le rapport va approximativement de un contrôleur pour sept mille à un pour trente mille allocataires. (Sources : statistiques CNAF).

cibles qui sont rentables. C'est-à-dire, que vous allez avoir une cible sur les gros indus. Envoyer un contrôleur et lui faire suivre le dossier, là ça vaut le coup.

— Et là, l'un dans l'autre, vous rentrez dans vos frais ?

— Il faut pas rentrer dans les frais, il faut dégager des marges.

— Et c'est le cas ?

— Oui, bien sûr. [...] Je vais pas envoyer un contrôleur pour aller au domicile des gens expliquer comment telle prestation a été liquidée, c'est pas leur job. J'offre du service en ligne ici, si l'allocataire veut nous joindre par des tas de moyens, il aura l'information. S'il le faut je mets des permanences, il y a des permanences dans tous les coins du département, où on peut trouver des assistantes sociales qui vont donner l'information. Il y a des permanenciers administratifs qui peuvent encore compléter. Moi, je dis, le contrôleur, il a pas à jouer ce rôle. Qu'il le fasse à l'occasion d'un entretien pour éclairer encore une fois sur le hiatus qui a pu se produire entre l'allocataire et nous, pourquoi pas, mais ça ne doit pas dépasser ce cadre. C'est pas dans leurs attributions. Ça on est ferme là-dessus. »¹

C'est dans ce cas, contrairement à ce qu'on pourrait attendre, l'agent comptable qui met à distance la logique de rentabilité financière au profit d'une logique de bonne distribution des droits.

« Une cible qui rapporte, pour moi, ce n'est pas une cible qui rapporte en terme financier. Une cible qui rapporte, c'est une cible où on sait qu'il y a une faille de notre système. En plus ou en moins. Pour moi, l'acte de contrôle, il n'est pas fondamentalement basé sur la nécessité de faire un indu. L'acte de contrôle est basé sur la nécessité que l'allocataire ait tous ses droits, rien que ses droits. Point final. »²

Dans la CAF 4, en revanche, les cibles doivent être « opportunes » ce qui ne signifie pas « rentables », et le plan de contrôle est envisagé comme un moyen de développer l'accès aux droits.

« Quand on élabore le plan de contrôle qui est la base de nos démarches chaque année, c'est vrai qu'on essaie de viser au maintien de cibles qui sont opportunes en matière de contrôle. Et l'opportunité, on la mesure non seulement par les impacts qu'on peut chiffrer. [...] Le contrôle n'abouti pas forcément à des régularisations. Il permet aussi de mettre en exergue un manque d'information de la population. [...] Donc, c'est vrai que l'opportunité du contrôle, c'est un peu tout ça, c'est de se dire, qu'est-ce que l'action de contrôle en elle-même, m'a apportée ? Qu'est-ce qu'elle a apporté à l'allocataire ? [...] Pour moi, c'est un peu de dire, voilà, je contrôle, mais aussi, derrière, je vois ce que je peux apporter aux allocataires en tant qu'institution CAF. C'est un peu la conciliation des deux. [...] Et c'est vrai qu'on déplorait, notamment l'autre jour, le fait qu'il n'y ait pas plus de cibles axées sur les droits potentiels, dans le cadre de la politique de contrôle. [...] Par exemple, on a une cible où l'on va adresser un imprimé aux bénéficiaires du RMI qui n'ont pas de droit à une aide au logement et qui pourtant nous déclarent une charge de logement. On connaît les charges de logement, mais on ne connaît pas de logement. Donc on va, dans le cadre de la politique de contrôle, faire un appel de pièces pour voir s'il n'y a pas un droit potentiel à une aide au logement. »³

Des pratiques aux conséquences importantes pour les allocataires restent localement diversifiées. Ainsi, si le dépôt de plainte systématique en cas de fraude tend à être de plus en plus courant, toutes les caisses ne le pratiquent pas. Les conditions de qualification de la fraude sont du reste très variées, tenant parfois à une décision du directeur, parfois au travail d'une commission *ad hoc*⁴. De manière plus générale et diffuse, les différences qui séparent la politique d'ensemble d'une caisse à l'autre se retrouvent en matière de contrôle. Les orientations de la direction dans le sens d'une gestion financière stricte ou de la valorisation du « contact

¹ Sous-directeur, CAF 1.

² Entretien, agent comptable, CAF 1.

³ Entretien, directeur des prestations, CAF 4.

⁴ Cf. Sayn Isabelle, *Droit et pratiques du droit dans les caisses d'allocations familiales*, Lyon, Groupe de recherche sur la socialisation, rapport pour la CNAF, 1998, p. 63-64.

avec l'allocataire », de la focalisation sur les indicateurs de productivité ou du souci de limiter l'ampleur du non recours aux prestations, par exemple, ne sont pas sans incidence sur la manière dont, à tous les niveaux, le contrôle sera conçu et organisé.

La formation d'une politique nationale de contrôle n'a pas supprimé cette autonomie, réaffirmée dans la charte de 1998 qui mentionne : « Les dispositions de cette charte devraient constituer un engagement pour les CAF, sans pour autant leur prescrire un mode d'organisation dans la gestion de leurs activités de contrôle ». Cette souplesse permet, comme dans d'autres domaines de la gestion de ces organismes, d'éviter les réactions négatives d'un personnel de direction des caisses toujours soucieux de préserver ses prérogatives face à l'institution nationale de tutelle. L'hypothèse est également permise d'un usage (plus ou moins volontairement) tactique du maintien d'une relative incertitude quant aux modalités du contrôle. Laisser des questions en suspens permet en effet de ne pas assumer les coûts (politiques ou moraux) d'un trop fort engagement dans la résolution de problèmes délicats (que l'on pense par exemple au traitement des lettres de dénonciation dont il était question plus haut).

Si les marges de manœuvre laissées aux caisses et les différences locales qui s'ensuivent demeurent importantes, les unes et les autres tendent néanmoins à diminuer. Depuis la mise en place de la politique institutionnelle de contrôle, « la quasi-totalité des caisses s'est définie une politique de contrôle (cent dix-neuf caisses), et utilise des procédures d'échanges de données informatisées (cent treize caisses) »¹.

Jusqu'en 1988 moins de dix caisses conduisaient une politique de contrôle. C'est surtout à partir de 1990 que la tendance s'accélère : il y a alors vingt caisses qui pratiquent une telle politique, vingt-neuf en 1991, trente-quatre en 1992, quarante en 1993, cinquante-quatre en 1994, soixante-quinze en 1995, quatre-vingt dix-sept en 1996, cent dix-neuf en 1997. C'est en 1995 et 1996 que le plus de caisses engagent une politique de contrôle : vingt et une nouvelles caisses pour chacune de ces deux années².

Ce « tournant » ne correspond pas à l'augmentation objective du problème tel qu'il peut être institutionnellement mesuré, c'est-à-dire à partir de la proportion de sommes indûment versées, qui diminue au cours de cette période³. Cette évolution reflète en revanche la chronologie des orientations nationales — ce qui ne veut pas nécessairement dire qu'elle n'en est que l'application. Plus encore, toute une série de dispositifs institutionnels a conduit à harmoniser en même temps qu'à renforcer les politiques locales de contrôle. C'est le cas des circulaires et de la charte du contrôle évoquées plus haut, avec les limites qu'on a dites. C'est le cas aussi des dispositifs d'encadrement des politiques de contrôle des caisses tels que le « plan de pilotage local » qui vise à réaliser le suivi de la politique de contrôle dans chaque caisse⁴, et s'ajoute aux multiples formes de contrôle de gestion et autres enquêtes sur la « qualité de service » qui, en imposant des grilles d'appréciation standardisées contribuent en même temps à imposer les pratiques qu'elles évaluent (comme le montre par exemple le calcul d'un « taux de contrôle » demandé à chaque caisse). Plus encore, si les plans annuels de contrôle sont élaborés au niveau de chaque caisse, en pratique, la latitude des directions locales est relativement réduite. D'abord, dans l'ensemble des cibles élaborées nationalement, une bonne part doivent obligatoirement figurer dans les plans de contrôle locaux, comme en matière de RMI, par exemple. Il y a ensuite une raison plus technique. L'élaboration d'une cible de contrôle est un travail long et coûteux, ce qui limite de fait les initiatives locales, en dehors des caisses les plus importantes, et conduit à cantonner les marges d'appréciation locales au choix entre certaines des cibles nationales. Par ailleurs, l'organisation d'une formation des contrôleurs, au plan national a pu conduire, dans une certaine mesure (cf. *infra*), à limiter l'importance des différences locales des pratiques du contrôle à domicile.

¹ CNAF, *Enquête qualité, résultats 1997*, p. 25.

² Le « repérage des situations à risques » par informatique apparaît en 1990. Une douzaine de caisses le pratiquent à cette date, 28 en 1993, 40 en 1995, 60 en 1997. Source : *Enquête qualité, op. cit.*, tableau p. 26.

³ Le « taux d'indus » (montant des sommes indûment perçues / montant global versé) est de fait marqué par une tendance à la baisse (4,2 % en 1990, 3,1 % en 1995). Pour le RMI, le taux d'indus baisse sensiblement à partir de 1990 (plus de 15 % en 1990, moins de 9 % en 1993, 7 % en 1994, 6,5 % en 1995). Amrouni Isabelle, Buchet Daniel, « Les indus sur prestations... », *art. cit.*, p. 81.

⁴ Cf. Document sur la politique de contrôle, Circulaire n° 98-303, p. 16.

Il faut aussi bien sûr regarder au-delà des frontières institutionnelles. Comme le suggère l'analyse proposée plus haut, ce qui se donne comme la politique de la CNAF que les caisses locales se devraient d'appliquer est pour une large part le produit d'orientations dessinées ailleurs, et en particulier au sein des administrations gouvernementales. Plus encore, c'est une multitude de produits du travail législatif et réglementaire qui, sans qu'il y soit directement consacré, affecte le contrôle dans les caisses. Que l'on pense par exemple à la suppression de la fiche d'état civil, jusqu'alors systématiquement demandée comme justificatif d'identité¹. Que l'on pense également à l'obligation consignée depuis peu dans une circulaire ministérielle de procéder systématiquement à un recouvrement contentieux des indus au-delà de cinq cents francs. Ce sont aussi toutes ces mesures techniques et ponctuelles qui orientent les pratiques de contrôle.

2. Le système des relations locales

L'autonomie des caisses vis-à-vis de leur autorité nationale de tutelle en matière de contrôle a pour corollaire la prégnance d'un système localisé de relations et de contraintes, établi généralement sur une base départementale, dans lequel les caisses et leurs politiques de contrôle sont prises. De manière homologue à la politique de contrôle édictée par la CNAF, qui s'inscrit dans un ensemble de relations entre « partenaires » et institutions multiples au plan national, les politiques de contrôle des caisses prennent forme dans les relations que les CAF entretiennent localement avec différents organismes, qui les sollicitent ou sont sollicités par elles à ce propos.

Ces relations qui lient localement les caisses à tout un ensemble d'autres institutions (Préfecture, tribunal des affaires sociales, services sociaux locaux, etc.) rendent le contrôle nécessaire en même temps qu'elles lui sont nécessaires. Aux injonctions nationales s'ajoutent en effet les demandes et pressions formulées par les organismes avec lesquels les caisses sont en relation pour favoriser le développement de politiques locales de contrôle. Les directions des caisses transposent dès lors au plan local les logiques politiques de légitimation par le contrôle que l'on a pu observer au niveau de la CNAF.

« Moi, je suis plutôt volontariste. J'ai toujours été assez volontariste sur les politiques de contrôle. [...] Il faut marquer une politique en la matière. Il faut l'afficher aussi, à la fois pour les ayants droit, à la fois, pour les partenaires, et pour le corps social. Pour éviter ensuite qu'on dise, que ça soit des parasites, enfin les discours qu'on peut entendre, politiquement complètement détestables. La situation sociale justifiait quand même cette politique. Il faut qu'on soit garant justement vis à vis du corps social, qu'on affiche des politiques qui soient dignes de ce nom. Qu'on n'ait pas le sentiment qu'on paye sans contrôler, sans vérifier, ou en disant "on paie n'importe quoi, et puis après tout..." »².

En ce qu'il repose largement sur des informations dont les caisses ne disposent pas entièrement, le contrôle implique en même temps des échanges réguliers avec d'autres institutions. C'est le cas à la fois des échanges informatisés et de la recherche d'informations par les contrôleurs, qui peut les mener dans pratiquement n'importe quel organisme ou administration — sans parler des enquêtes de voisinage, auprès des bailleurs ou encore de l'employeur. Citons pour mémoire, et la liste n'est pas close : l'URSSAF, la CPAM, l'ASSEDIC, l'ANPE, le CCAS, le rectorat, l'école, la garderie, l'administration fiscale, la préfecture (notamment le service des étrangers), les consulats, l'office HLM, l'administration pénitentiaire, EDF, France Télécom... Il n'est pas rare que les « bonnes relations avec les partenaires » nécessaires à la collecte d'informations pour la conduite des contrôles soient entretenues dans des pratiques de convivialité professionnelle tels que déjeuners ou « pots » — les contrôleurs d'une des CAF étudiées le font régulièrement avec leurs interlocuteurs à la Préfecture et aux renseignements généraux. Les agents intervenant dans le contrôle s'accordent généralement à noter l'amélioration récemment intervenue dans leurs relations avec d'autres institutions, où ont pu également être diffusées les visions moralistes et-ou sécuritaires des problèmes sociaux.

¹ Circulaire CNAF 2001-126 du 7 juin 2001.

² Directeur CAF 4.

On peut ainsi faire l'hypothèse, au-delà des logiques propres aux politiques sociales, de la diffusion d'une humeur « rigoriste », favorable au renforcement de la surveillance sous des formes très diverses dans des institutions et des secteurs eux aussi variés (non seulement la police mais aussi le social ou l'école). Les échanges opérés à l'occasion du contrôle des bénéficiaires d'aides sociales ne seraient ainsi que l'une des manifestations des logiques communes des collaborations inédites entre ces institutions¹.

Des positions et dispositions des agents de ces institutions et des relations qu'ils entretiennent avec le personnel qui en a la charge dépendent l'« efficacité » mais aussi la forme du contrôle. De fait, plus généralement, les attitudes adoptées par le procureur ou le président du Tribunal des affaires de la Sécurité sociale (TASS), le préfet ou la Direction régionale des affaires sociales (DRASS)² peuvent avoir des incidences directes sur les pratiques de contrôle. Dans la CAF 1, par exemple, où du directeur aux contrôleurs, l'accord est à peu près général pour revendiquer une position « ferme » en matière de contrôle (« On a le couteau entre les dents, on lâche pas le morceau, on serre la vis »), la DRASS et la Préfecture auraient plutôt tendance à peser pour des un assouplissement des pratiques.

Le sous-directeur de la caisse revendique cette attitude rigoriste et met à distance les interventions qui tenteraient de l'infléchir. « On a été plusieurs fois rappelé à l'ordre, au niveau de la DRASS sur notre côté drastique dans les contrôles. On s'est rendu compte à la DRASS, et au niveau de la préfecture pour les RMI, que nous ne sommes pas des "libéraux", on coince quelqu'un, on le fait cracher. C'est la réputation de la maison, même la DRASS, elle dit, "vous ne pourriez pas un peu assouplir, votre commission de recours amiable, ça ne s'est pas vu ailleurs...". Dans la région, tout le monde sait que c'est comme ça. Donc, ça, on ne va pas détruire ça, dans un contrôle, il vaut mieux que vous passiez pour une peau de vache, que pour un laxiste. En termes d'image, c'est bon. » Il donne également l'exemple des interventions d'élus, en particulier de ceux qui siègent au conseil d'administration. « Vous allez avoir une intervention d'un administrateur, d'un politique, qui va vous demander des choses, tout simplement parce que derrière, lui, il veut faire plaisir à un individu, et c'est le même qui vient vous dire après, « comment ça se fait qu'on a autant d'indus ». Mince. La manière dont s'opère le contrôle, moi, je pense que le côté drastique que nous avons, on peut toujours un peu le libéraliser, mais c'est plutôt bon en termes d'image, et bon en termes de dynamique au contrôle. Je vois pas pourquoi je changerai. [...] Quand on décide de faire quelque chose, on le fait. Ça plait, ça va, ça plait pas, on verse une larme avec, mais on continue. »³

Dans la CAF n° 4, au contraire, l'accent est mis sur un équilibre entre la prospection des droits et la « rectitude » dans leur attribution. C'est cet équilibre qui permet de manière apparemment paradoxale de justifier que les plus démunis soient sur-contrôlés, ce qui fait l'objet d'un accord entre les différents acteurs locaux.

« Même si j'ai mis beaucoup de temps à l'admettre, je trouve normal aujourd'hui, c'est clair, qu'on contrôle les plus démunis, les plus pauvres. [...] Il y a une politique de contrôle très ciblée, notamment dans le département, parce que je suis volontariste mais aussi, parce que l'autorité préfectorale et la DASS, eux, le sont aussi. Les présidents de CLI aussi. Ils sont pourtant de sensibilités politiques très diverses, au niveau du conseil général. Ils sont les premiers à nous signaler des cas de fraudes, ou des cas d'interrogations par rapport à des gens qui ont le RMI, mais qui feraient autre chose à côté. Là on rentre dans le jeu de leur demande, mais ça me paraît normal. »⁴

Sans parler des administrateurs des caisses qui siègent dans les commissions de recours amiable (CRA), le président du TASS ou le procureur peuvent être réputés plus ou moins « sévères » ou plus ou moins

¹ Sur les rencontres entre police et institutions du secteur social, voir par exemple « Police et social », *Informations sociales*, 92, 2001.

² La DRASS fait l'intermédiaire entre les CAF et le ministère des Affaires sociales. Elle contrôle notamment les décisions prises par les commissions de recours amiable (CRA) avant leur notification aux allocataires, qu'elle peut annuler.

³ Entretien sous-directeur CAF 1.

⁴ Entretien directeur CAF 4.

exigeants quant aux qualités des preuves amenées par la caisse en cas de qualification de fraude. S'ensuivent des anticipations inverses qui orientent les pratiques de contrôle : propension inégale au recours contentieux ou exigences variables quant à la nécessité de « bétonner » les dossiers, par exemple.

3. L'organisation interne du contrôle

En plus des relations avec la CNAF et un ensemble d'institutions locales, les politiques de contrôle des CAF sont définies et conduites dans les relations internes aux caisses, entre et au sein des différentes catégories d'agents.

Une expression revient très fréquemment dans les propos des cadres dirigeants : le contrôle est « une variable d'ajustement de la gestion des caisses ». En d'autres termes, le contrôle a des incidences sur le fonctionnement d'une part très importante de l'institution qu'il s'agit de moduler. C'est le cas lors des opérations « de masse » du contrôle sur pièces lié au déclenchement de cibles ou de l'échange de données, comme le contrôle des ressources avec l'administration fiscale. Pour une part, le déclenchement de ces contrôles constitue un surcroît de travail pour les techniciens liquidateurs qui traitent les dossiers, et dont l'organisation est tendue autour de la gestion du « stock retard ». Les contrôles génèrent également en retour un important surcroît d'activités. C'est le cas encore une fois pour la liquidation des dossiers (il faudra rectifier les dossiers). C'est le cas également au téléphone et au guichet, vers lesquels affluent des allocataires qui viennent remettre le document qu'on leur demandait ou n'ayant pas compris le courrier qui leur était adressé, qui demandent à se faire expliquer ou contestent les modifications intervenues dans le montant de leurs prestations à la suite du contrôle. Peu ou prou tous les services de la caisse sont donc affectés par le contrôle, et leur charge de travail est parfois directement dépendant des échéances qui le rythment. Et si les cadres des caisses parlent de variable d'ajustement, c'est qu'ils doivent aussi tenir compte de ces contraintes dans la conduite même de la politique de contrôle afin de ne pas mettre en danger à cause d'elle l'équilibre souvent fragile de l'organisation du travail de certains services.

Si le contrôle peut affecter le fonctionnement d'ensemble des caisses, c'est aussi que plusieurs services et catégories d'agent interviennent dans sa définition et sa conduite. Les modes d'organisation internes et l'engagement de ces services et catégories d'agent peuvent varier d'une caisse à l'autre. Dans les caisses de petite taille, la division du travail de contrôle apparaît faible. C'est le cas dans celle que nous avons observée, même si une tendance à la spécialisation s'est récemment dégagée. Pour schématiser, auparavant, la majeure partie du contrôle était effectuée par les liquidateurs eux-mêmes. Les liquidateurs étaient chargés d'un portefeuille d'allocataires. L'existence de ce portefeuille leur permettait assez rapidement de connaître leurs « clients » et notamment ceux qui avaient le plus de chance de frauder. Ce système permettait un suivi très précis de la population. Les contrôles qui étaient lancés permettaient visiblement de rectifier beaucoup de situations. L'envers de cette méthode réside bien évidemment dans le fait que le suivi de la population permettait des traitements différentiels suivant les liquidateurs. Pour la CAF 6, l'adoption de cibles au niveau national et la réorganisation du service liquidation qui évite de lier des allocataires à des liquidateurs particuliers a permis de rendre le contrôle plus bureaucratique, c'est-à-dire plus indépendant des agents individuels qui le réalisent. La politique globale de contrôle apparaît ainsi comme une politique particulièrement appréciée dans le sens où elle évite de se poser la question des cibles qui sont décidées par une instance extérieure. Même si, dans les caisses plus importantes, la spécialisation est plus fortement ancrée, le contrôle demeure loin d'être le seul fait d'une catégorie d'agents. Certes, le directeur de la caisse et le directeur des prestations assument la responsabilité du plan de contrôle. Celui-ci est cependant généralement le fruit d'une élaboration collective, où interviennent outre des cadres des prestations, les informaticiens pour la définition d'éventuelle cibles nouvelles et les services comptables. L'agent comptable n'a cependant pas toujours un rôle important dans la définition du plan de contrôle dit « externe » (contrôle des allocataires). Il en est parfois même exclu (c'est le cas par exemple dans la CAF 5). C'est qu'il a la responsabilité du plan de contrôle qui concerne cette fois la vérification comptable du traitement des dossiers. Si les deux peuvent être coordonnés (comme c'est le cas de la CAF 4 : cf. extrait ci-dessous), ils n'en sont pas moins différenciés et établis selon des logiques distinctes.

« Dans cette caisse, il y a le plan de contrôle de l'agent comptable, il y a le plan de contrôle du directeur. Ici, on essaie de se coordonner. Comme dans beaucoup de caisses, pour éviter que, d'abord pour être d'accord sur les grands principes du plan de contrôle, même si, il y a une partie qui m'appartient et l'autre partie appartient à l'agent

comptable, y compris quand on a des échanges, des complémentarités de travail en commun, quand on veut affiner des cibles particulières. »¹

L'on peut en revanche noter que l'orientation de la vérification comptable induit des effets sur le contrôle externe. Cette vérification concerne l'ensemble des dossiers qui sont liquidés par le service des prestations. Elle porte sur le dossier dans sa globalité et en particulier sur la qualité des pièces justificatives qui sont jointes (une attention particulière, voire tatillonne est ainsi apportée aux différentes pièces, à leur signature, au repérage des éventuels faux, aux dates d'expiration, etc.). La vérification porte aussi sur le fond et sur l'ouverture des droits. La vérification comptable a pour réputation d'être particulièrement intransigeante notamment dans l'ouverture des droits (elle peut ainsi exiger qu'une pièce dont le liquidateur connaît l'existence et la validité soit reçue par les services avant toute ouverture). S'il a été décidé de prêter une attention particulière à un certain type de dossier, les techniciens qui les traitent auront en effet davantage tendance à solliciter des justificatifs voire à déclencher des contrôles à domicile pour prévenir les risques de rejet. En outre, les rejets après vérification peuvent être assortis d'une demande d'enquête.

Si ce n'est pas leur tâche prioritaire, les techniciens liquidateurs jouent ainsi, de par leur position centrale dans le processus d'instruction des dossiers, un rôle majeur dans le contrôle. Ils traitent les contrôles sur pièces déclenchés automatiquement (cibles nationales et locales). Ils génèrent et traitent les contrôles pour l'API (qui même s'il est obligatoire est déclenché par un liquidateur). Ils génèrent et traitent également des contrôles toutes les fois que le dossier d'un allocataire montre des incohérences (par exemple, la dernière déclaration est en contradiction avec le statut sous lequel l'allocataire était jusqu'alors connu, comme avec le cas des chômeurs récents qui étaient auparavant enregistrés comme salariés). Dans ce cas, ils peuvent entreprendre plusieurs démarches pour les contrôles. Ils demandent d'abord par courrier l'envoi de pièces justificatives. C'est une démarche très courante. Si ce contrôle sur pièce n'est pas satisfaisant, ils vont ensuite téléphoner à l'allocataire et aux différentes institutions intéressées pour se renseigner, dans certains cas convoquer l'allocataire à la caisse s'il n'habite pas trop loin. Ces convocations permettent de clore un grand nombre de dossiers « à problèmes ». Cependant dans certains cas, il n'est pas possible de faire autrement que de déclencher un contrôle à domicile. Le contrôle sur place peut alors remplacer la convocation si l'allocataire ne peut pas se déplacer. C'est le cas aussi quand il n'est pas possible de déterminer les ayants droits et qu'aucune pièce justificative ne peut être produite. Cette situation se produit par exemple lorsque les deux parents séparés affirment l'un et l'autre assumer les charges de leurs enfants. C'est le cas enfin quand l'allocataire ne renvoie pas les bonnes pièces et ne comprend visiblement pas ce qu'on lui demande. Le contrôleur joue alors un rôle d'interface avec l'institution.

Les modalités de déclenchement des contrôles à domicile en sont une bonne illustration. Outre le cas des contrôles sur cible, un contrôle peut être déclenché à la suite d'une suspicion apparue au guichet, demandé par un technicien qui ne parvient pas à statuer sur un cas au vu des seules pièces justificatives dont il dispose ou encore par la direction à la suite d'une lettre de dénonciation ou de la demande d'une autre institution. Il faut de plus tenir compte d'autres pratiques que celles qui sont institutionnellement définies comme relevant du contrôle. C'est le cas des échanges au guichet qui, prenant la tournure d'un interrogatoire, se substituent au contrôle formalisé, qu'ils peuvent permettre d'éviter (quand la situation est « régularisée » à cette occasion) mais dont ils empruntent partiellement les formes, produisant en outre des effets de mise en conformité comparables. C'est le cas également, de manière diffuse, dans la « liquidation » des dossiers qui forme le cœur du fonctionnement des caisses. Sans qu'il s'agisse d'un contrôle au sens strict du terme, les techniciens n'ont de cesse d'opérer des recoupements, de chercher des renseignements complémentaires, de demander un nouveau justificatif aux allocataires dont ils traitent le dossier. C'est là la base même de ce travail bureaucratique, qui se transforme insensiblement en contrôle lorsque celui qui en a la charge perçoit ce petit « quelque chose qui cloche » à l'origine du doute qu'il va tenter d'éclaircir.

Au total, tout comme le contrôle est inhérent aux politiques sociales, il est consubstantiel au travail bureaucratique dont il forme l'un des traits structuraux. Faire la sociologie des pratiques de contrôle permet de cette manière de contribuer plus généralement à une sociologie du travail bureaucratique. Cela révèle en particulier comment ses pratiques se fondent sur l'évidence socialement constituée du comportement « normal » défini comme tel par sa congruence avec le comportement prescrit par l'administration. Ce qui est requis des agents chargés du travail bureaucratique, c'est de penser les situations avant tout en les rapportant à la norme bureaucratique de description et de prescription. Celles qui ne sont pas directement appréhendables comme telles (comme les arrangements familiaux complexes), ne suscitent pas seulement

¹ CAF 4, directeur.

des difficultés de traitement, mais aussi doutes et suspicions. Autrement dit, dès lors que le travail bureaucratique consiste à mettre des situations en adéquation avec des normes et catégories préconstituées, la suspicion (et le contrôle qui s'ensuit) forme le corollaire nécessaire de ce travail : elle résulte de la perception d'une discordance entre les catégories bureaucratiques et les logiques propres aux situations qu'elles sont supposées appréhender. C'est ce que montre bien l'exemple suivant, qui révèle que le fonctionnement bureaucratique repose sur l'impossibilité d'intégrer d'autres logiques que la logique bureaucratique.

À la suite d'un entretien à l'accueil avec une femme qui vient déclarer qu'elle s'est séparée du père de ses enfants, une technicienne décide d'ouvrir des droits à l'API tout en demandant un contrôle car « il y a trop de choses qui ne vont pas dans ce dossier : il n'y a pas d'inscription ANPE, la quittance n'est pas très conforme [...]. Ce qui m'embête ici c'est qu'elle a déjà fait une première demande qu'on lui a refusé et elle ne s'est pas manifestée pendant longtemps. Et maintenant la revoilà ! ». La suspicion de l'agent est ici provoquée par un comportement qui lui semble illogique parce que non conforme à la logique selon laquelle il y a certaines démarches à suivre pour se sortir d'une situation difficile ; alors même que rien n'interdit de penser (selon une autre logique) que l'allocataire méconnaît ces démarches ou que, dans une situation de détresse, elles aient pu paraître très coûteuses.

Mais pour établir la place spécifique du contrôle dans l'institution, il faut établir la place et les pratiques de ceux qui l'incarnent : les contrôleurs. C'est à cela que l'on va maintenant s'attacher.

II. LE CONTROLE SUR PLACE OU LES RUSES DE LA RAISON JURIDIQUE

Le contrôle des allocataires revêt des formes diverses (demandes de pièces justificatives, échanges de données, contrôles sur place). Il s'exerce à différents moments (à l'ouverture des droits, *a posteriori*, lors de campagnes périodiques, ou encore suite à la vérification comptable du travail des agents de liquidation). Sa réalisation prend place dans des lieux différents (les services d'instruction des dossiers, le guichet, les supports informatiques, le domicile des allocataires, des organismes tiers, etc.) et implique par conséquent des agents aux statuts variés (techniciens, guichetiers, informaticiens, comptables, cadres des prestations, contrôleurs, informateurs et partenaires extérieurs, etc.).

Les contrôles dits « sur place », généralement exercés après l'ouverture des droits au domicile des allocataires par des contrôleurs assermentés ne correspondent donc qu'à une forme, à un moment, à un lieu et à une catégorie d'agents parmi l'ensemble de celles et ceux qui constituent le contrôle dans sa globalité. Les bilans de gestion des politiques de contrôle des caisses font du reste apparaître que ce type de contrôle ne constitue qu'une partie très minoritaire de l'ensemble des actes de contrôle — mais encore conviendrait-il de s'interroger sur l'opération statistique de mise en équivalence d'actes aussi différents à tous points de vue qu'un appel de pièce justificative par courrier et un travail d'investigation qui s'étale parfois sur plusieurs journées de travail¹. D'un point de vue financier, ces mêmes bilans montrent par ailleurs que les contrôles sur place n'engagent pas non plus les mouvements les plus importants.

Tout cela pourrait conduire à n'accorder qu'une attention secondaire au contrôle à domicile. Ce serait toutefois privilégier des critères comptables et organisationnels au risque de sous-estimer l'importance de cette forme de contrôle sur de nombreux autres plans. Les enquêtes à domicile constituent tout d'abord l'un des principaux points de focalisation des enjeux du contrôle en général, pour les organismes, avec notamment les problèmes liés à la gestion du corps des contrôleurs, comme pour les allocataires, qui voient essentiellement le contrôle au travers de la visite à domicile. Si, d'un point de vue gestionnaire, ces enquêtes ne forment effectivement qu'une petite partie des dispositifs de contrôle, leur visibilité, l'attention et les débats qu'elles suscitent leur confèrent en revanche une forte charge symbolique et une place de première importance dans la politique de contrôle, qui justifie qu'on leur accorde une attention prioritaire.

Il y a également deux raisons de méthode à ce choix. En premier lieu, les contrôleurs et leur encadrement direct sont les seuls agents qui soient spécifiquement voués au contrôle, contrairement aux techniciens, informaticiens, etc., pour qui c'est une activité annexe ou diluée dans un ensemble d'autres tâches. Quand bien même ils n'en détiennent pas le monopole, ce sont donc eux qui incarnent le mieux le contrôle, et partant offrent la voie d'entrée la plus directe pour son analyse.

En second lieu, seul le contrôle à domicile est fondé sur la confrontation directe avec les allocataires. Cette caractéristique permet tout particulièrement de révéler les modes d'application des catégories juridiques aux populations précarisées, ce qui était l'un des objectifs premiers de cette recherche. Plus directement que le traitement des dossiers, le face-à-face lors des visites à domicile rend en effet particulièrement visibles les écarts entre les logiques juridico-bureaucratiques du traitement des droits et les logiques des situations (telles qu'elles sont) vécues par les allocataires, ainsi que les ajustements qui s'opèrent en pratique entre les unes et les autres.

Au total, le contrôle sur place constitue donc une composante stratégique des dispositifs de contrôle ; il offre en outre à l'analyse un corps d'agents spécialisés permettant d'en saisir les logiques et les enjeux spécifiques (les contrôleurs) et avec la visite à domicile une unité d'observation particulièrement riche.

En l'occurrence, l'analyse de l'activité des contrôleurs permet de révéler toute la complexité des usages du droit dans la qualification des situations des allocataires — complexité qui ne s'épuise pas dans celle des règles à appliquer ni dans leurs « insuffisances », comme le voudrait une lecture interne des textes. L'analyse révèle plus précisément ce qu'on pourrait appeler les ruses de la raison juridique.

¹ Pour l'année 2001, un bilan établit à 315 909 le nombre de contrôles globaux sur place effectués, à 412 820 les contrôles sur pièces et à 2 246 501 les contrôles automatisés. Source : CNAF-Ministère de l'emploi et de la solidarité, COG 2001-2004, Bilan d'étape 2001, juin 2002.

La rigueur que sont censés garantir les contrôleurs dans l'attribution des droits aux allocataires s'accommode en effet d'un certain flou, auquel elle est paradoxalement mais nécessairement liée. Même si un processus en ce sens est en cours, l'encadrement des pratiques des contrôleurs se heurte à d'importants obstacles (§ 1). La marge de manœuvre qu'ont préservée les contrôleurs rend ainsi possible le maintien de la diversité de leurs pratiques qui, autant sinon plus que dans les textes des circulaires, sont orientées dans le jeu des relations institutionnelles locales et de l'ajustement entre la fonction et les dispositions de ceux qui l'exercent (§ 2). La « rigueur juridique » est ainsi garantie par des voies variées, qui ne sont elles-mêmes pas toujours très « rigoureuses » si l'on entend par là la stricte observance d'un cadre juridique préalablement défini. Si l'activité des contrôleurs est censée garantir le respect du droit, elle se déploie en effet continûment aux limites du droit (§ 3). D'abord parce que les difficultés de la qualification des situations au travers des catégories en vigueur (comme le révèle l'exemple paradigmatique de la notion d'isolement) accusent les limites des textes et, plus généralement, celles des possibilités de la codification juridique de situations sociales en l'espèce définies par leur instabilité. Ensuite parce que, comme le montre l'observation des visites à domicile, l'actualisation des catégories juridiques s'opère selon des logiques qui n'ont parfois rien de juridique (comme celles qui tiennent aux dispositions des agents ou relèvent de l'interaction avec l'allocataire contrôlé).

§ 1. Des contrôleurs incontrôlables ?

Au regard de ce qui serait l'idéal bureaucratique d'employés remplissant avec application une fonction préalablement définie jusque dans ses moindres détails, ou plus directement en comparaison avec d'autres catégories d'agents des caisses, comme les techniciens de liquidation qui forment la principale base du recrutement des contrôleurs, l'encadrement et, plus largement, le cadrage des pratiques des contrôleurs ne vont pas sans accuser certaines limites. Il y a là apparemment un paradoxe, dans la mesure où l'on pourrait s'attendre à ce que ces agents soient soumis à la ferme rigueur réglementaire qu'ils ont précisément pour tâche de faire respecter aux allocataires. Et l'on pourrait également à première vue voir là un défaut d'organisation auquel il conviendrait de remédier.

Il faut toutefois dépasser ce premier point de vue pour s'interroger sur les raisons de cet état de fait. On peut alors faire l'hypothèse que le flou relatif qui entoure la définition des fonctions des contrôleurs est moins le résultat d'un manquement de l'encadrement qu'un reflet des tensions dont les fonctions de contrôle sont plus généralement le centre. C'est ce qu'on verra en revenant dans un premier temps sur les incertitudes de l'identité professionnelle des contrôleurs (1). On pourra alors mieux comprendre les difficultés du cadrage institutionnel de cette fonction particulière (2), puis les obstacles qu'y opposent les contrôleurs eux-mêmes (3).

1. Une identité professionnelle problématique

Les problèmes de l'identité professionnelle des contrôleurs ne tiennent pas seulement aux représentations négatives associées aux dimensions répressives du contrôle. Ils renvoient aussi à la multiplicité des attentes qui s'attachent à cette fonction, des sens dont elle est investie et des logiques pratiques qui la régissent. Ces problèmes tiennent également aux multiples bouleversements intervenus dans le passé récent de leur métier, qui empêchent les contrôleurs de mobiliser une histoire collective pour cadrer leur activité.

Un « sale boulot » ?

Au début de cette enquête, nous avons formulé l'hypothèse selon laquelle l'une des difficultés rencontrées par les contrôleurs tenait au sens essentiellement négatif attribué à la fonction de contrôle : réprimer plutôt qu'aider, « coincer » plutôt que comprendre des agents sociaux en situation de « précarité ». Plus précisément, l'hypothèse était que les titulaires de cette fonction devaient s'accommoder d'une identité professionnelle largement négative, et faire avec les difficultés et la souffrance qui l'accompagnent.

L'enquête a conduit à relativiser cette hypothèse et, plus précisément, à la complexifier en remettant en perspective le caractère *a priori* négatif de la fonction de contrôle. C'est en effet que le caractère positif ou négatif d'une identité professionnelle ne se constitue que relationnellement, et ce de manières potentiellement différentes selon les espaces et les situations au sein desquels cette identité se trouve en jeu. L'identité des contrôleurs est sans aucun doute porteuse des marques négatives qui s'attachent à toute fonction comprenant une dimension répressive, et ce d'autant plus que cette « répression » s'exerce à l'endroit de personnes démunies. L'intériorisation de ces marques négatives par les contrôleurs eux-mêmes se révèle *a contrario* dans l'insistance avec laquelle, notamment dans des situations publiques ou face aux allocataires, ils mettent à distance cette dimension répressive — tout au moins certains d'entre eux, en fonction de logiques que l'on exposera plus loin. Cela a été révélé dans le déroulement même de l'enquête, au cours de laquelle la plupart des contrôleurs ont cherché à mettre en avant une image plus « sociale » de leur métier face à des chercheurs dont ils pressentaient sans doute, du fait de la vision du monde généralement prêtée aux sociologues, l'opinion critique à l'égard de leur métier¹.

Ces marques négatives n'interviennent toutefois pas partout et toujours. Elles transparaissent inévitablement lors de la confrontation avec les allocataires. Ainsi les contrôlés peuvent-ils exprimer le malaise qu'occasionne pour eux la situation de contrôle, et renvoyer aux contrôleurs la perception négative qu'ils ont d'eux. Cette perception négative, c'est d'abord celle du contrôle en général, qui s'exprime par la crainte et le malaise des allocataires contrôlés. C'est le cas de cette femme de 71 ans vivant dans un grand dénuement et dont l'enquête a montré « qu'elle n'avait rien à se reprocher » qui, à l'issue de la visite au cours de laquelle elle s'est montrée extrêmement tendue (elle s'est entre autres mise à pleurer) explique : « J'ai pas l'habitude d'avoir des visites comme ça ! J'ai pas l'habitude de voir des gens comme ça, avec des sacoches. J'croisais que vous veniez me ramasser ! » [CAF 4, 5/9/01, visite 4]. C'est le cas également dans la situation suivante où le contrôleur est explicitement assimilé à un « flic ».

Le contrôleur, proche de la retraite, est assez direct pour ne pas dire agressif dans sa manière de s'exprimer. Selon lui, « les choses doivent être bien carrées ». Le contrôle concerne une femme qui se trouve « dans une situation douteuse ». D'origine algérienne, elle a quarante ans et se trouve dans une situation difficile en raison d'une longue période de chômage. Elle était auparavant secrétaire de direction. Elle dit vivre seule, mais elle est officiellement toujours mariée et le bail de location est resté aux noms des deux époux.

A : [Nous ouvrant la porte] : C'est impressionnant, vous venez à deux ! ?

C : Vous inquiétez pas, c'est un stagiaire. Vous avez une pièce d'identité ?

A : Vous voulez une pièce d'identité ? Normalement, il n'y a que les flics qui la demandent...

C : [Examinant les papiers] : Donc, vous êtes mariée ?

A : Oui, officiellement on va dire.

C : Donc, après le mariage, qu'est-ce qui s'est passé ?

A : Au départ, tout était beau, après bon... Il faut que je raconte toute ma vie ?

C : Ben oui, parce que la situation est un peu confuse.

A : J'aime pas parler de ça. Ce qu'il y a c'est qu'il boit, et il me frappe. C'est compliqué les vies de couple, je vous assure. Je regrette bien tout ça. Mais moi j'ai toujours déclaré, je suis en règle. J'ai jamais menti. Il y a une explication à tout. Si il est déclaré dans le logement, c'est que la propriétaire voulait deux personnes, c'est tout. Mais moi je vis seule, je paie le loyer toute seule.

C : Et vous pouvez prouver que vous vivez seule ?

A : Regardez mes revenus, aux ASSEDIC, vous verrez bien ma situation. Oh la la ! Je suis mal ! Les contrôles, tout ça, ça me stresse. Et là je suis vraiment... C'est la dégringolade. C'est pas drôle, je vous jure. [Elle essuie quelques larmes].

[Lundi 28 janvier 2002, CAF 5, visite 1, 8h 30.]

La perception négative des contrôleurs, c'est aussi plus largement celle de « l'administration » qui réclame

¹ On notera au passage que la posture critique qu'on a adoptée au cours de ce travail a dû s'accompagner d'un effort constant pour éviter les facilités de sa dérive vers une posture dénonciatrice, vers laquelle les questions éthiques et politiques posées par le contrôle présentaient toujours le risque de glisser. C'est dire qu'il a fallu aussi éviter la position de surplomb qui prête trop facilement à cette dérive dénonciatrice au profit d'une approche plus compréhensive pour, par exemple, ne pas projeter les préventions que l'on peut avoir à l'égard d'un tel travail sur la manière dont les contrôleurs se le représentent.

sans cesse des papiers, et dont le contrôle est un exemple parmi d'autres des « tracasseries » qui lui sont associées. On le voit dans la mauvaise grâce avec laquelle certains allocataires accèdent aux demandes des contrôleurs (en soufflant, en allant chercher des documents en traînant des pieds...), dans le ton ironique et parfois méprisant qu'ils adoptent (« ah oui, c'est vrai que vous aimez les papiers... »), comme cet ex-détenu qui affecte de se moquer ouvertement de l'administration tout au long de la visite [CAF 4, 6/9/01, visite 6].

L'image que les allocataires renvoient aux contrôleurs n'est cependant pas systématiquement négative ; elle l'est même moins souvent qu'on aurait pu le penser. Sans doute l'accueil que leur réservent les allocataires n'est-il pas un indice pleinement pertinent tant, comme on le verra, la situation de contrôle porte à la déférence. Le sourire, le ton aimable, le café qu'on offre doivent dès lors s'interpréter comme les éléments d'une mise en scène de la bonne volonté plus qu'à leur valeur faciale. Il en va de même pour les déclarations de ces allocataires qui, au lieu de s'offusquer du contrôle, estiment que « c'est tout à fait normal, il en faut » : tous les implicites de ces formules (je n'ai rien à me reprocher, il y a des tricheurs que je condamne et qu'il faut débusquer) renvoient à la production obligée de la figure de l'honnête citoyen face au représentant d'une autorité. Les contrôleurs n'en sont pas dupes, et s'ils peuvent se féliciter d'être généralement bien accueillis, savent à quoi s'en tenir quand aux fondements de ce « bon accueil ».

Il y a en revanche des éléments qu'ils peuvent interpréter comme des signes favorables à leur égard. À de nombreuses reprises les allocataires (notamment lors d'une première expérience du contrôle et au moins quand le contrôle se passe « bien », c'est-à-dire dans les cas où aucun différend n'oppose l'allocataire au contrôleur), font état à la fin de la visite d'une « bonne surprise ». Ils disent s'être attendus à une inspection systématique de leur logement, à une attitude inquisitoriale du contrôleur, et avoir découvert que ce dernier n'était pas là uniquement pour les « coincer » mais savait s'adresser convenablement à eux, voire pouvait leur apporter une aide. Parfois, ils expriment leurs remerciements.

« On pourrait croire qu'on fait un métier... [fait une mimique qui exprime la désapprobation], qu'on est considérés comme des flics. Mais il faut voir comme les gens sont gentils avec nous dans la plupart des cas. Ils nous remercient. Donc quand même moi je me dis qu'on a vraiment une utilité. » [Femme contrôleur CAF 1].

Suffisamment fréquents pour mériter d'être notés, ces commentaires qui témoignent de ce que l'appréhension (au double sens du terme) initialement négative du contrôle puisse céder la place à un jugement plus positif permettent aux contrôleurs de se convaincre qu'ils assument leur tâche de manière équilibrée et ne sont pas exclusivement perçus comme des agents de répression des petites gens. De manière moins fréquente mais plus forte encore, certains contrôleurs aiment à citer les cas d'allocataires qu'ils ont contrôlés et qui ont réussi par la suite à sortir de la situation difficile dans laquelle ils se trouvaient, mettant en avant le « coup de pouce » qu'ils ont pu donner, en conseillant d'accepter un stage ou même en « secourant » comme ils le disent un allocataire « installé dans la dépendance ».

Les choses sont contrastées également du côté des relations internes à l'institution. On pourrait dire de manière très schématique que la défiance à l'égard des contrôleurs croît au fur et à mesure qu'on s'élève dans la hiérarchie. Le groupe des employés dont les contrôleurs sont généralement issus, techniciens du service liquidation ou agents d'accueil, sont loin d'avoir une vision forcément négative des contrôleurs. D'abord parce qu'ils participent directement au contrôle : avec les appels de pièces justificatives par les services, en demandant des contrôles sur place suite à un dossier jugé « bancal » ou à un doute apparu lors d'une visite au guichet. Ensuite parce qu'il serait erroné d'attribuer une vision « sociale » aux agents sédentaires des caisses par opposition à une vision plus « répressive » qui animerait les contrôleurs, et partant de considérer que les premiers perçoivent tendanciellement la fonction des seconds comme un « sale boulot ». Cela a sans doute pu être le cas dans le passé, et n'a pas entièrement disparu. « Il faut accepter ce qu'on est, un contrôleur avec une image négative, indique une contrôlease. Le contrôle, ce n'est pas politiquement correct. Le métier n'est pas bien perçu. On est perçu par les agents de la caisse comme des nazis, des gestapistes ! »¹. Mais ce sont aussi bien souvent les contrôleurs qui reprochent à leurs collègues de la CAF une tendance exagérément suspicieuse et rigoriste, du fait que la perception des situations des allocataires par l'entremise des seuls dossiers favorise une vision tranchée alors que la confrontation directe et la maîtrise de l'ensemble du dossier permet une appréciation plus nuancée et, en

¹ Entretien contrôlease CAF 2-R.

quelque sorte, « de l'intérieur ». « Ouais ! C'est leurs fantasmes ça ! Pour eux, tout allocataire est un fraudeur en puissance ! », s'indigne ainsi un contrôleur à propos des techniciens liquidateurs¹. Enfin, bien plus que la réprobation morale, le travail des contrôleurs suscite des sentiments mêlés de crainte, d'admiration et d'envie. La crainte tient aux situations difficiles auxquelles sont confrontés les contrôleurs, et dont le commentaire circule dans les services : déplacements dans les quartiers « chauds », visite dans des logements insalubres, allocataires agressifs, etc. Pour ces mêmes raisons, les agents sédentaires des bureaux, qui ne voient que des dossiers et des ordinateurs, peuvent être enclins à une vision héroïque de la fonction de contrôle, alimentée par les récits épiques que les contrôleurs livrent volontiers. Les contrôleurs suscitent également l'envie des employés qui sont souvent leurs anciens collègues : c'est une promotion statutaire et financière, assortie d'une grande indépendance dans l'organisation du travail et d'un ensemble d'avantages matériels (voiture de fonction ou remboursement de frais, parfois téléphone et ordinateurs portables mis à disposition).

C'est en fin de compte davantage du côté de l'encadrement des caisses que s'expriment le plus les interrogations et parfois un certain malaise à l'égard de la fonction de contrôle. On ne saurait certes prendre au pied de la lettre les propos des représentants de l'UNACERC quant au « mépris » des directions des caisses et de la CNAF à l'égard des contrôleurs. Il n'empêche cependant que le travail des contrôleurs peut être appréhendé au moins avec circonspection par le personnel d'encadrement et de direction des caisses, de manière évidemment différenciée en fonction des positions et du système de représentations de ces agents². Cette circonspection ou cette attitude ambivalente touchent le contrôle dans son ensemble et pas seulement les contrôleurs qui en sont le symbole le plus visible. C'est clairement exprimé par un directeur de caisse, qui après un parcours politique et syndical dans le sens de la « défense des classes populaires » (fils d'ouvrier, militant à la CGT, au PCF puis à la LCR) évoque le « paradoxe » dans lequel il est pris à propos du contrôle (« il y a une partie de moi qui est contre, et il y a une autre partie de moi-même qui dit qu'après tout, socialement, c'est justifié ») avant d'affirmer avec un sourire en coin : « Moi je fais plus que 25 % de contrôle. Je fais du zèle. Parce que je suis assez d'accord avec Baudelaire quand il dit qu'il faut assommer les pauvres. [...] Il faut bien voir que, comme on contrôle les plus pauvres, on fait en fait du contrôle social. Mais ça ne me gêne pas. Je gère assez bien mes contradictions »³.

La perception du travail des contrôleurs n'est alors que le prolongement des attitudes ambivalentes à l'égard du contrôle qui, selon des modalités variables, conduisent à le considérer à la fois comme une nécessité (juridico-administrative et/ou gestionnaire et/ou politique) et comme une fonction à la fois peu valorisante et peu valorisée. Si les contrôleurs sont à la fois salués pour leur « travail difficile » et souvent vus comme une source potentielle de « dérives », c'est sans doute parce que les agents d'encadrement projettent sur eux cette ambivalence plus générale à propos du contrôle.

C'est ce qu'indique bien l'extrait d'entretien suivant. Cette responsable du contentieux âgée de 40 ans, à ce poste depuis 12 ans, affirme, ce qui n'est guère étonnant au vu de sa fonction que le contrôle est « essentiel » : dès lors que « le système est déclaratif, cela sous-entend un droit de la CAF à vérifier les déclarations. [...] C'est une contrepartie, c'est comme ça qu'on l'annonce. Moi j'adhère parfaitement, j'adhère tout à fait à cette manière de voir les choses. C'est quand même un système qui a fait ses preuves ». Elle témoigne cependant d'une certaine réserve à l'égard des contrôleurs, au moins de certains d'entre eux, au moins de leurs « anciennes » manières de faire. « J'ai eu parfois le sentiment que les contrôleurs dans certaines situations étaient quand même sur une corde raide et qu'ils y allaient un peu fort. J'sais pas mais c'est un peu comme dans beaucoup d'autres professions, il y a des déformations : on est contrôleur donc on se croit investi de certains pouvoirs. Pas tout le monde, hein ! Les contrôleurs nouvelle génération ne sont pas comme les anciens. Mais moi j'en ai connu un, il est parti à la retraite, qui vraiment se sentait... Il était contrôleur CAF, ça lui donnait d'emblée un certain *pouvoir* [elle insiste] de contrôler. Il voyait ça un peu comme un pouvoir de contrôler et non pas comme un droit. C'est ça la différence ».

[Responsable du contentieux CAF 4, entretien du 3 septembre 2001].

¹ Contrôleur n°1, CAF 4, septembre 2001.

² On verra plus loin comment cette circonspection se manifeste dans le travail institutionnel de cadrage du métier de contrôleur réalisé récemment à la CNAF.

³ Directeur CAF 4, août 2000. « Assommons les pauvres » est l'avant-dernier des cinquante *Petits poèmes en prose* (*Le spleen de Paris*) de Charles Baudelaire, 1864.

Si les agents d'encadrement expriment fréquemment de telles réserves à l'égard d'une fonction dont ils peuvent craindre les « débordements », cela ne veut évidemment pas dire pour autant qu'ils présentent des contrôleurs sous un jour systématiquement négatif. Ils ne font qu'indiquer ce qui, dans le système de représentation qui est le leur, constitue à leurs yeux les risques liés à l'occupation d'une telle fonction, c'est-à-dire aussi d'une telle position dans l'institution. Plus encore, ils ne font en fin de compte ainsi que marquer tout ce qui sépare les valeurs et les pratiques associées aux positions hautes auxquelles ils prétendent être associés (largeur d'esprit, largesse, réflexion, fidélité à des principes humanistes, maîtrise des pulsions répressives) et les valeurs et pratiques associées aux positions d'exécution que représentent les contrôleurs (rigorisme, plus grande difficulté à s'abstraire des situations vécues, réflexes punitifs)¹. On rejoint là l'analyse du fonctionnement du champ bureaucratique proposée par Pierre Bourdieu lorsqu'il note la manière dont l'instance hiérarchiquement supérieure peut

« tirer un profit symbolique de la rigidité réglementaire de l'instance inférieure (la hiérarchie entre les deux fonctions faisant que, en beaucoup de cas, les dispositions "répressives" de la petite bourgeoisie — juridisme, rigorisme, esprit de sérieux, etc. — servent de *faire valoir* aux dispositions bourgeoises — distance au rôle, humour, hauteur de vues, etc.) »².

Les logiques hétérogènes d'une fonction incertaine

Plus que la marque (potentiellement) négative qui lui est associée, c'est sans doute l'incertitude de la définition de cette fonction qui caractérise le plus l'identité professionnelle des contrôleurs et qui leur pose problème, tant dans le rapport qu'ils entretiennent avec leur métier que dans ses conditions pratiques d'effectuation³. À l'instar par exemple des contrôleurs du fisc⁴, les contrôleurs des prestations sociales doivent en effet concilier des logiques hétérogènes.

Celle de la productivité ou du « rendement », tout d'abord, s'impose de deux manières différentes, voire en partie contradictoires. Elle peut, d'un côté, concerner le nombre de dossiers traités. Les contrôleurs sont en effet de plus en plus souvent soumis à l'obligation d'un nombre minimum d'enquêtes hebdomadaires. Dans l'un des sites de l'enquête, les contrôleurs doivent ainsi remettre vingt rapports chaque semaine, soit cinq contrôles « bouclés » par jour, une journée par semaine étant passée au siège de la caisse. Selon des modalités diverses, cette exigence apparaît de manière fréquente : l'évolution des contrôles, de plus en plus focalisés sur les cas « difficiles » renvoyant eux-mêmes à des situations de plus en plus complexes a conduit à l'allongement progressif de la durée consacrée à chaque contrôle, et par là même à une diminution régulière du nombre moyen de contrôles effectués par contrôleur. Des considérations de « productivité » tendent donc à se développer dans l'encadrement des contrôleurs. Lorsque c'est le cas, leur imposition conduit, comme souvent, à modifier la teneur même des pratiques de travail⁵. L'objectif principal n'est plus alors de détecter les grosses fraudes ou erreurs, mais de traiter le plus grand nombre possible de cas, avec une préférence accordée à ceux qui peuvent être facilement et rapidement résolus, comme les prêts d'équipement ménager (PEM) où il suffit de constater la correspondance entre l'achat d'un meuble ou d'un réfrigérateur et la facture produite pour l'obtention du prêt. Cet impératif quantitatif va ainsi à rebours de l'investigation poussée qui permet d'aller « au fond des dossiers », à partir de laquelle les contrôleurs font la

¹ Pour les principes de tels systèmes d'opposition, voir Bourdieu Pierre, *La distinction*, Paris, Minuit, 1979.

² Bourdieu Pierre, *Les structures sociales de l'économie*, Paris, Seuil, 2000, p. 164 (souligné dans le texte). Cette analyse est la version remaniée de l'article « Droit et passe-droit », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 81-82, mars 1990, p. 86-96.

³ Les deux ne sont du reste pas incompatibles, dans la mesure où l'incertitude qui caractérise la fonction conduit à entretenir le doute sur l'importance de sa dimension répressive, et oblige d'autant plus les contrôleurs à tenir compte du fait que cette image négative puisse toujours leur être accolée — ne serait-ce que pour la dénier.

⁴ Leroy Marc, « L'organisation du contrôle fiscal, une forme "originale" de bureaucratie », *Revue française de science politique*, 44 (5), 1994, p. 811-835.

⁵ Sur les effets de l'introduction d'impératifs quantifiés dans le travail administratif, en particulier dans le cas de fonctions de relation avec le public, cf. Blau Peter, *The Dynamics of Bureaucracy*, University of Chicago Press, 1955, et Dubois Vincent, *La vie au guichet*, *op. cit.*, notamment p. 88-89.

différence entre le travail des autres catégories d'agents et le leur, et partant fondent sa nécessité. Si elle est présente en filigrane de l'encadrement du travail des contrôleurs, cette orientation quantitative demeure cependant faiblement développée dans leur activité.

C'est que, d'un autre côté, la logique du rendement peut aussi renvoyer à l'issue financière des contrôles. C'est alors le nombre d'erreurs et de fraudes identifiées qui forme, à la fois, le critère d'évaluation des contrôleurs et leur point d'honneur professionnel. À l'inverse du contrôle routinier, il s'agit cette fois, au prix d'enquêtes souvent longues et difficiles, de démêler les situations troubles et de débusquer les éléments dissimulés ou au moins non immédiatement visibles. Cet objectif n'est jamais clairement énoncé. Il est cependant toujours plus ou moins à l'œuvre dans l'orientation de l'activité des contrôleurs, qui sont conduits par la logique même de leur activité à accorder une attention prioritaire aux « gros dossiers ». Tout se passe en effet comme si les contrôleurs se livraient plus ou moins consciemment à un calcul rapportant l'importance des investigations à entreprendre pour tirer une situation parfaitement au clair aux incidences financières positives ou négatives qui seraient susceptibles d'en résulter.

À ces logiques du rendement, qui comme on le voit ne jouent pas nécessairement toujours dans le même sens, se mêle le rôle de « conseil » que les textes et recommandations officielles confèrent aux contrôleurs. Pour présenter le contrôle sous un jour non exclusivement répressif, il s'agit de mettre en avant les tâches d'« information » des contrôleurs, qui ne se limiteraient pas au rappel à l'ordre mais permettraient aussi d'exposer l'ensemble des prestations envisageables (limitant ainsi l'ampleur du phénomène dit de « non-recours ») et, dans une moindre mesure (ce rôle est dévolu aux conseillères en économie sociale et familiale) de prodiguer des conseils dans la gestion de budgets au sein desquels les aides sociales occupent une place prépondérante, et enfin de donner une information juridique générale (sur les procédures de divorce, par exemple). Très présente dans les discours de la hiérarchie — et plus encore dans ceux de la CNAF — cette orientation peut servir de justification aux contrôleurs suspectés d'exercer une fonction répressive.

C'est ce que suggère Luc-Henry Choquet lorsqu'il évoque la retraduction positive de l'identité professionnelle des contrôleurs que permet l'affirmation d'un rôle de « conseil ».

« Le conseil est ce qui ramène la fonction du contrôleur dans l'acceptable moralement et socialement, c'est ce qui fait du contrôleur vis-à-vis de ses clients non pas l'enquêteur sans états d'âme qui se contente d'appliquer les consignes sans aucune autre préoccupation mais l'homme de la justice sociale, qui contrôle au nom de cette justice et conseille lorsque la seule application de la loi aurait un effet contraire à celle-ci. »¹

Dans les propos des contrôleurs, la référence au conseil est ainsi utilisée pour contrebalancer par un côté « bon samaritain » l'image de « flic » dont ils pressentent toujours qu'elle risque de leur être accolée. C'est le cas dans l'extrait suivant où le contrôleur, après avoir affirmé qu'il n'était pas « flic », indique avec une formule particulièrement suggestive qu'il n'est pas exclusivement contraint à la répression (« Si c'est une famille qui est dans une situation délicate financièrement et qu'on ne veut pas plus les enfoncer, on peut »), avant d'indiquer la manière dont il procède à « l'information sur les droits ».

« Je ne suis pas flic et l'on est un organisme à vocation sociale. Donc c'est vrai que je suis contrôleur, mais je ne suis pas... Je ne me sens pas avoir une mission répressive. Je suis là pour vérifier une situation [...]. Bon, si c'est une famille qui est dans une situation délicate financièrement et qu'on ne veut pas plus les enfoncer, on peut. Et puis d'aller chez les gens aussi, parce que très souvent ils ne connaissent pas tous leurs droits. On peut les aider sur plein de choses. Là en ce moment, j'ai informé pas mal de personnes sur la prime pour l'emploi. [...] Ou sinon, il y avait une personne qui pensait que le congé parental c'était à partir du 3^e enfant. Elle a attendu d'avoir un 3^e enfant, alors que c'est dès le 2^e enfant. Donc voilà, on prospecte un petit peu, on fait toujours un petit peu le tour de la situation pour voir s'ils ont déjà tous leurs droits, ce qui n'est pas toujours le cas. »

[Homme, 35 ans, DEA de Droit des affaires, mère agent itinérant à la CAF 1, entré à la CAF en 1992, contrôleur depuis 1997].

¹ Choquet Luc-Henry, « Contrôle et contrôleurs des caisses d'allocations familiales : entre le conseil et le contrôle », in *Législature administrative et magistrature sociale. La politique familiale de prise en compte des cas de rupture familiale*, ADRESSE-CNAF, 1996, p. 91.

La référence au conseil demeure toutefois assez peu présente dans les discours et les pratiques des contrôleurs ; et lorsque c'est le cas, ce n'est pas forcément sous la forme des orientations institutionnelles. C'est tout d'abord qu'à la manière des policiers réticents à l'égard des politiques officielles de « prévention » et d'« îlotage », ils ne s'approprient souvent que très partiellement ce rôle, auquel ils opposent le pragmatisme et une « culture professionnelle » davantage orientée vers le redressement des erreurs et des fraudes¹. Le point de repère négatif n'est alors plus le travail policier, mais celui des assistantes sociales.

Ce n'est ainsi que dans des cas bien particuliers que le conseil est revendiqué et, si l'on peut dire, théorisé comme tel. C'est le cas de cette contrôleuse, qui revendique pour elle une compétence juridique que ses collègues n'ont pas. Son conjoint est magistrat (« c'est pour ça que j'ai des facilités sur le plan juridique »), et elle a suivi différents cours, soit dans des formations internes, soit en auditeur libre à l'université. Elle valorise ainsi un rôle général d'information juridique qui ne se cantonne pas, comme c'est le cas de la plupart de ses collègues, au simple rappel des critères de versement des prestations. C'est selon elle une exigence forte, liée aux demandes exprimées par les allocataires en même temps qu'à leur grande ignorance juridique. Elle indique toutefois que les conditions (en termes de formation notamment) ne sont pas remplies pour que ce rôle soit correctement assuré.

« On a quand même aussi cette double casquette, conseil et contrôle, qui fait que... [...] Vous allez voir une jeune femme qui vient d'avoir un bébé, vous allez faire un contrôle de parent isolé, mais elle va avoir *plein de questions à vous poser* par rapport au père, si elle doit faire reconnaître son enfant, ou bien si elle est reconnue quelle démarche elle doit faire. *Les gens ils vous sortent des énormités*. "Ah c'est l'assistante sociale ou c'est mon voisin qui m'a dit que..." *Il faut recadrer tout ça*. Vous ne pouvez pas les laisser comme ça les gens, la personne qui dit : "ouais, je ne vais pas faire de procédure parce qu'on m'a dit que c'était compliqué", les gens ils ont une image de la justice qui est une image caricaturale. [...] *Il faut leur expliquer les démarches à faire. Ça c'est du conseil, on n'est plus dans le contrôle*. Il y en a de plus en plus. Ils ont toujours plein de questions à nous poser, sur eux, sur leur voisine, par rapport aux allocations des autres. Ils en profitent, ils sont chez eux, ils sont bien, ils ont quelqu'un en face qui les écoute. *On ne peut pas leur reprocher*. [...] Le contrôle, ce n'est forcément en rendre 4 ou 5 par jour mais c'est du travail de terrain, *c'est un peu un travail de policier. Et aussi de conseil, de plus en plus de conseil*. D'ailleurs *on n'est pas tous armés* pour les conseils juridiques. *Moi j'ai fait un peu de droit*, j'ai fait une remise à niveau. Mais *beaucoup de mes collègues sont nuls*, parce qu'ils n'ont pas la formation, c'est tout. On n'a aucune formation juridique et on est amené de plus en plus à renseigner les gens. Comment faire pour une démarche de pension alimentaire, de reconnaissance d'enfant... C'est du droit de base mais il faut quand même le savoir. »

[Femme, 55 ans, père ingénieur agronome, mère professeur d'italien, entrée à la CAF 1 en 1973, contrôleur depuis 1978].

Si le conseil demeure peu revendiqué et théorisé dans les discours des contrôleurs sur leur métier, et s'il apparaît également assez peu comme tel dans leurs pratiques, c'est aussi qu'il n'est pas forcément identifié et identifiable comme activité spécifique. Sans doute y a-t-il des cas où les contrôleurs l'identifient, au moins sous des formes minimales : en terminant systématiquement les entretiens en demandant à l'allocataire s'il a « des questions par rapport à la CAF », ou en insistant sur une démarche qui lui paraît importante (tenter de convaincre les mères isolées de la nécessité d'un jugement pour la fixation de la pension alimentaire et des droits de visite, par exemple). Mais pour l'essentiel, le « conseil » n'intervient que dans les interstices d'une interaction qui demeure structurée par l'impératif de vérification de la situation auquel les contrôleurs sont avant tout soumis.

Il n'est dès lors guère étonnant que lorsque des « conseils » sont prodigués, ceux-ci se situent avant tout dans le registre de l'obéissance à la loi et de la régularisation. La fixation par jugement de la pension alimentaire évoquée ci-dessus est certes présentée comme une garantie pour les femmes qui élèvent seules leurs enfants ; c'est aussi un moyen de « mettre les pères devant leurs responsabilités », d'éviter le

¹ Les résistances qu'opposent les policiers de terrain, socialisés à la recherche du flagrant délit comme idéal professionnel, à l'introduction des méthodes « douces » de la police urbaine comme l'îlotage sont analysées dans Monjardet Dominique, *Ce que fait la police. Sociologie de la force publique*, Paris, La Découverte, 1996, p. 223-229.

versement d'une prestation en cas de défaut de pension alimentaire, ou de faciliter la recherche du « débiteur d'aliment ». On voit bien cet usage du « conseil » à des fins de régularisation dans l'extrait suivant, où après avoir évoqué le rôle qu'elle estime devoir jouer dans la recherche de droits éventuellement non perçus, la contrôlease rabat sa mission de « conseil » sur un travail pédagogique à l'égard des tricheurs.

- J'ai un secteur assez particulier.
- Vous êtes où ?
- Je fais la cité des Marguerites.
- Et en quoi ce secteur est particulier ?
- Ce sont quand même des gens... *Il y en a beaucoup qui sont dans la misère.* Ils ne sont pas vraiment ceux qui demandent le plus. Je pense que de *les voir aussi ça doit leur donner tous leurs droits.* Je ne dois pas être vraiment un contrôleur qui rapporte beaucoup à la caisse.
- Et ça vous avez l'impression qu'on vous le reproche ?
- Non, mais je pense que *c'est quand même mon boulot.* Puis de *faire comprendre aussi à ceux qui fraudent, parce qu'il y en a quand même pas mal, et je n'arrive pas à les coincer tous, que c'est quand même injuste par rapport aux autres.*
- Pour les fraudeurs, en fait, vous essayez d'expliquer ?
- Ben oui.
- Vous leur dites quoi par exemple ?
- Que de toute façon, ça va se traduire par une récupération des sommes qui ont été versées à tort, ou qu'on va arrêter de les payer.

[Femme, 58 ans, père enseignant, entrée à la CAF 1 en 1963, contrôleur depuis 1977].

Une histoire difficilement mobilisable

Les contrôleurs ne peuvent guère mobiliser l'histoire collective de leur métier pour pallier les problèmes qui tiennent aux marques négatives associées à leur fonction et aux logiques hétérogènes qui la régissent. Les métiers partiellement comparables à celui de contrôleur, comme les inspecteurs du travail ou des impôts pour la fonction publique d'État et, dans une moindre mesure, les inspecteurs chargés du recouvrement des cotisations patronales pour la Sécurité sociale, s'inscrivent dans une histoire relativement longue et continue qui aide à la constitution d'une identité professionnelle sinon parfaitement homogène et univoque au moins à peu près stabilisée. Ce n'est pas le cas des contrôleurs des CAF, dont l'activité a subi de tels changements, singulièrement depuis la seconde moitié des années 1970, qu'on ne peut guère parler, à moins de trente ans de distance, d'un seul et même métier. L'« équipement historique » dont parle Jean-Yves Trépos fait donc ici largement défaut¹. Il y a bien cependant une histoire récente du métier de contrôleur qui contribue à préformer leur identité professionnelle. Elle le fait cependant de manière essentiellement négative. Cette histoire collective est mobilisée, mais elle l'est alors comme repoussoir, les pratiques des « anciens » étant le plus souvent condamnées comme pour mieux mettre à distance les images négatives accolées à la fonction de contrôle, et mieux mettre en relief les « bonnes pratiques » actuelles.

Les contrôleurs n'ont pas toujours eu le monopole des fonctions de contrôle dans les CAF. De la création des CAF jusqu'aux années 1960, la fonction de contrôle est essentiellement organisée à destination des employeurs dont on vérifie le versement des cotisations. Ce n'est en effet que dans les années 1960 que sont constituées les URSSAF dont la fonction de recouvrement était jusqu'alors assurée au sein des CAF par un corps spécialisé. Ces « contrôleurs » sont ainsi les prédécesseurs des inspecteurs de l'URSSAF et n'ont pas grand-chose à voir avec les contrôleurs qui sont aujourd'hui chargés de vérifier les situations des allocataires. Cette vérification, quant à elle, n'a pas toujours été réalisée par les seuls contrôleurs. Les agents payeurs qui allaient au domicile des allocataires, s'ils n'étaient pas directement investis d'une fonction de contrôle, pouvaient jouer un rôle partiellement comparable à celui des contrôleurs aujourd'hui, puisqu'ils aidaient à la constitution des dossiers, s'informaient des évolutions de la vie familiale et exerçaient donc à leur manière une forme de surveillance et de mise aux normes administratives. De manière plus ponctuelle, dans les cas d'action judiciaire pour les mises en tutelle, un contrôle est exercé en lien avec le service des tutelles. C'est alors un agent assermenté, vacataire ne faisant pas partie du personnel de la CAF, qui est envoyé pour contrôler les situations familiales.

¹ Trépos Jean-Yves, *Sociologie de l'expertise*, PUF, 1986.

Le travail des contrôleurs a quant à lui considérablement évolué, sous l'effet notamment du développement des minima sociaux, à partir du milieu des années 1970 et plus encore depuis la fin des années 1980. Jusqu'au milieu des années 1970, trois prestations principales sont versées : les allocations familiales classiques, l'allocation de salaire unique (pour les « mères au foyer »), et l'allocation de logement. Ces allocations sont soumises à des conditions facilement vérifiables par la remise de documents : actes de naissance, bulletins de salaire. Une part importante du contrôle consiste en une vérification de ces documents lors de l'ouverture des droits, c'est-à-dire en un contrôle *a priori*. Une part plus importante encore est liée à l'octroi de l'allocation de logement. Les techniciens qui ont la charge de cette prestation vont vérifier les conditions de logement au moment de l'ouverture des dossiers. C'est notamment le contrôle de la taille des pièces, d'où le contrôle « au mètre » dont les anciens contrôleurs parlent souvent. Dans ce cas c'est un contrôle *a priori*, qui s'inscrit dans les objectifs de la politique du logement (favoriser la construction de logements salubres) et non dans une quelconque lutte contre la fraude des allocataires (ce sont dans ce cas plutôt les bailleurs qui sont en ligne de mire) ; c'est l'application de critères objectifs et matériels et non la qualification problématique de situations complexes. La vérification de l'absence de travail de la mère pour l'allocation de salaire unique se rapproche davantage du contrôle tel qu'il est pratiqué aujourd'hui. Cette vérification ne fait toutefois pas l'objet d'une organisation systématique.

C'est qu'il n'y a alors pas de contrôle systématiquement organisé des allocataires, sur la base de cibles et d'un plan de contrôle. Seules quelques expériences sont conduites à l'initiative de caisses, comme ce directeur de la CAF de l'Yonne qui afin de rationaliser le contrôle sur des bases « scientifiques », organise en 1966 un « peignage » du département par les contrôleurs autour de trois priorités : « allocation logement (vérification dans les deux années d'ouverture du droit) ; population non active (contrôle de la non-activité effective et de l'absence de vie maritale) : avec un essai sur les familles n'ayant plus d'enfants en bas âge (contrôle de la non-activité de la mère). »¹

Si l'on compare avec la situation actuelle, il y a donc un bouleversement complet. Le nombre d'allocataires a considérablement augmenté, alors que dans le même temps, le nombre de contrôleurs est resté stable. Les principales prestations contrôlées sont différentes puisqu'il s'agit des aides au logement et pas de revenus de subsistance, comme l'API et le RMI. Les contrôleurs ont donc affaire dans un cas à des allocataires certes peu argentés, mais qui ont généralement un emploi, en lieu et place de bénéficiaires de minima sociaux. Le contrôle est surtout guidé par la logique de la politique de logement (contrôle de la salubrité) et non par un objectif de rigueur juridico-financière ; s'il peut y avoir recherche et dénonciation des abus, il s'agit de ceux des propriétaires bailleurs et pas de ceux des allocataires. La forme même du contrôle est donc radicalement différente : il se fait surtout *a priori* et non *a posteriori* comme aujourd'hui ; il porte sur des critères matériels objectifs (la taille du logement), et non sur la situation des allocataires parfois très malaisée à établir, comme lorsqu'il s'agit de statuer sur l'isolement. Comme le rapporte un document issu d'une expérience de formation, « les contrôleurs sont unanimes pour dire que le métier a beaucoup évolué depuis l'époque des contrôles de conformité logement ! »².

« Le contrôle au départ a été mis en place autour des problématiques du logement. Mais c'était dans un autre contexte. Ce n'était pas un objectif de redistribution financière, c'était un objectif de l'après-guerre, pour améliorer les conditions de logement des familles. On pouvait prétendre à une prestation logement si il y avait les toilettes, si il y avait de l'eau, si il y avait de l'électricité, si les pièces n'étaient pas trop petites. Donc, c'était un encouragement à une politique de logement pour améliorer l'habitat en France. Donc c'était surtout pour ça, c'est pour ça qu'on dit que les contrôleurs, au départ, portaient toujours avec un mètre dans la poche, parce qu'ils mesuraient si la pièce faisait minimum 9m2. Et donc, c'est vrai que pour une profession qui contrôlait des faits objectifs, parce que 9m2, c'est 9m2, un cabinet c'est un cabinet, de l'eau, c'est de l'eau, les amener à un contrôle sur des faits beaucoup moins clairs à identifier, des situations beaucoup plus floues, beaucoup plus ambiguës, ça a été complètement un basculement total. Sans préparation. »³

¹ Augé M., « Recherche sur une orientation des opérations de contrôle systématique », *Organisation et gestion CAF*, n° 17, 1^{er} trimestre 1968, p. 16-19.

² *Bilan de la formation expérimentale des agents de contrôle des caisses d'allocations familiales*, CNAF, Département formation, 1993, p. 32.

³ Claude Moskalenko, responsable de la formation des contrôleurs, CNAF, octobre 2001.

Le développement de l'informatique puis des plans de contrôle a, enfin, accentué l'orientation du travail des contrôleurs vers les cas les plus difficiles. D'abord parce que la systématisation de contrôles sur pièces ou par croisement de données a conduit à confier essentiellement au contrôle sur place les cas douteux impossibles à trancher sur la base des seuls renseignements consignés dans des documents. Ensuite parce que, en partie pour les mêmes raisons, les cibles du contrôle sur place comprennent une forte proportion de situations « à risques », marquées par l'isolement, l'instabilité familiale et/ou professionnelle.

« On les centre sur des vérifications lourdes. [...] La politique nationale de contrôle a cherché à structurer les choses, créer et développer les contrôles automatisés, organiser les contrôles sur place, sur pièces, avec les cibles. Donc c'est des risques qui sont couverts. On se retrouve évidemment avec des situations où il n'y a pas d'autre solution que le contrôle sur place. »¹

« Il y a énormément de contrôles administratifs, de contrôles par échanges de données, entre partenaires qui échappent totalement aux allocataires. Donc, c'est plutôt sur des faits, justement, les plus difficiles à apprécier, isolement ou pas isolement qu'on envoie les contrôleurs à domicile. Parce que le reste est fait, je dirais, sur pièces, par la machine, par le contrôle déjà de Cristal, qui fait un certain nombre de contrôles, par les pièces qu'ils ont, par les échanges de données entre l'ASSEDIC ou les impôts, etc. Ce qui reste du contrôle à domicile c'est justement ce qui est le plus difficile, de manière tangible, objective, avec preuve, contrôle vivant. »²

- Tous les anciens nous l'ont dit, quand ils sont partis, vers la fin de leur activité, ils ont tous dit que le métier a énormément évolué, ça n'avait rien à voir avec ce qu'ils ont connu.
- Qu'est-ce qui a changé surtout ?
- Le comportement des allocataires, et les mœurs surtout. Les situations familiales, ça a l'air de rien, mais si vous voyiez l'éclatement des familles, les séparations, les recompositions, ça nous complique la tâche, et souvent les enfants, c'est encore pire : ils sont séparés à droite, à gauche.

[H, 52 ans, bac littéraire, entré à la CAF 5 en 1971, contrôleur depuis 1995].

Ainsi pourrait-on distinguer à grands traits trois âges du contrôle à domicile. Le premier, des origines des caisses jusqu'à l'introduction de l'API, correspond à une période où l'exercice du contrôle est peu problématique et constitue une activité assez routinière. C'est ce que le président de l'UNACERC qualifie « d'âge d'or des contrôles ». « C'étaient les trente glorieuses, on allait voir des braves mères de famille. C'était du tourisme social. »³ Le « troisième âge » du contrôle à domicile s'engage récemment, à partir de la seconde moitié des années 1990 : d'un côté, les conditions du travail des contrôleurs sont sans doute plus difficiles que jamais, du fait de la détérioration des situations socio-économiques des régions inférieures de l'espace social et, d'un autre côté, avec le développement des formations, l'édiction de la charte du contrôle et les progrès réalisés dans l'encadrement institutionnel (dans des textes et dans l'organisation), les contrôleurs sont, plus qu'ils ne l'ont jamais été, « accompagnés » dans leur travail.

Reste la période intermédiaire d'une vingtaine d'années, des années 1975 aux années 1995. En première ligne des changements qui ont affecté l'administration de la protection sociale au cours de ces deux décennies, les contrôleurs n'ont guère été accompagnés dans ces changements. Certains d'entre eux ont commencé leur métier en mesurant les surfaces des logements et en sont venus progressivement à vérifier des situations de plus en plus délicates et complexes. Ce glissement s'est opéré sans directive précise et avec un encadrement généralement distant. Il nous manque ici une enquête précise sur cette période, qui puisse faire apparaître la diversité des réponses que les contrôleurs ont pu apporter à ces changements. Sans pour autant réduire l'étendue de cette possible diversité, on peut penser que ces conditions ont été propices à ce que des pratiques « dures » de la part des contrôleurs puissent se développer : peu préparés à devenir des spécialistes du traitement de la précarité, sans doute pour une part mis en difficulté par cette exposition inédite à des situations complexes et difficiles, les contrôleurs ont pu chercher à combler le vide

¹ Daniel Buchet, responsable du contrôle à la CNAF, direction des prestations, février 2002.

² Claude Moskalenko, responsable de la formation des contrôleurs, CNAF, octobre 2001.

³ Entretien, 4 avril 2002.

qui s'ouvrait devant eux en utilisant des techniques d'investigation qui permettent les décisions tranchées auxquelles ils étaient habitués.

Toujours est-il, et c'est ce qu'on voudrait souligner ici, que quelle qu'ait pu être l'importance et la réalité de ces « dérives », c'est généralement de cette manière que sont qualifiées les pratiques des anciens contrôleurs, dont certains sont toujours en poste, à la fois par la hiérarchie (CNAF, direction des CAF), et par la plupart des contrôleurs eux-mêmes. Les uns et les autres parlent ainsi souvent des « cow-boys », qui « faisaient la planque avec les flics », fouillaient dans les armoires, organisaient des filatures, cherchaient à faire craquer les allocataires, etc.

« Au début des années 1980, certains contrôleurs avaient développé des relations fortes avec la police judiciaire. On les appelait les cow-boys. C'était inadmissible. Ils faisaient des planques avec les flics le soir. C'étaient seulement quelques contrôleurs, mais la direction a dû mettre le holà. Il était évident qu'aucun texte ne permettait de telles pratiques. »¹

Un contrôleur raconte ainsi qu'il a été choqué par l'attitude d'un « ancien » qu'il suivait avant de prendre ses fonctions afin qu'il lui montre les ficelles du métier. Plus qu'un modèle, c'est un exemple négatif qu'il en a retenu. Si ses commentaires se portent principalement sur cette personne, ils sont dans une certaine mesure plus largement tournés vers les pratiques des contrôleurs « ancienne manière ».

« Il était désagréable, impoli, ça c'est déjà une chose. Et puis surtout il allait comme ça, chez quelqu'un, avec un comportement vraiment totalement inadmissible. Il rentrait dans les pièces, ouvrait les armoires, les portes. Moi, honnêtement j'ai été surpris, mais les choses évoluent quand même, je ne suis pas certain qu'aujourd'hui ça passerait encore. Parce que ça va faire neuf ou dix ans, les choses évoluent en dix ans [...]. Lui il voulait à tout prix prouver qu'il y avait concubinage, etc, alors il faisait un rapport dans ce sens-là. [...] Il faisait signer en blanc des déclarations et qu'il remplissait ensuite, pour coincer les gens. Son seul refrain à lui, c'était « les allocataires, il faut les coincer ». Il paraît que son père était flic ou gendarme ou quelque chose comme ça. Il aurait dû faire comme son père. C'est pas plus excusable dans la police, mais c'est plus courant. »

[H, 60 ans, entré à la CAF 5 en 1968, contrôleur depuis 1993].

Ce type de récit nous renseigne peut-être en partie sur quelques-unes des pratiques qui pouvaient, il y a peu de temps encore, être les pratiques « normales » d'une partie des contrôleurs. Il nous apprend surtout que la nécessaire présentation de leur métier sous un jour favorable conduit les contrôleurs à disqualifier les pratiques « anciennes » de (certains de) leurs prédécesseurs pour faire valoir par contraste la justesse des leurs, autrement dit que la légitimation de leur activité passe pour partie par la production d'un passé contre-exemplaire. « Les contrôleurs sont devenus plus souples, ce côté flic, il a complètement disparu. »²

Au total, l'histoire des contrôleurs s'avère donc fort peu mobilisable comme guide pour les pratiques actuelles : sur le long terme, les changements intervenus sont tels que les références héritées du passé sont en complet décalage par rapport aux conditions d'exercice du métier aujourd'hui ; à plus court terme, les « anciens » et leurs pratiques servent de repoussoir plus que de modèles.

2. Le cadrage institutionnel des pratiques des contrôleurs et ses limites

Jusqu'à une période très récente (la fin des années 1990), fort peu de repères institutionnels venaient cadrer le travail des contrôleurs. C'est à la fixation de tels repères qu'ont tendu plusieurs initiatives des services de la CNAF, par l'organisation de formations, l'établissement de règles déontologiques, et la précision de règles juridiques. Ce travail institutionnel de codification a cependant conduit à révéler les multiples tensions qui animent la fonction de contrôle : les attitudes ambivalentes qu'elle suscite, les logiques contradictoires qui la

¹ Frédéric Marinacce, responsable du département des politiques et des prestations légales à la direction des prestations, CNAF, février 2002.

² H, 55 ans, entré à la CAF 5 en 1969, contrôleur depuis 1992.

traversent, et plus généralement les relations parfois elles aussi « tendues » entre les différents niveaux hiérarchiques. Il porte dans ses formes mêmes les traces de ces tensions et de sa genèse difficile. Si le cadrage institutionnel des pratiques des contrôleurs s'est indéniablement renforcé, il n'en a dès lors toutefois pas permis une homogénéisation complète.

Le cadrage institutionnel du métier de contrôleur : « garde-fous » et injonctions contradictoires

La (re)définition et l'encadrement institutionnels du métier de contrôleur et des pratiques de contrôle ont longtemps été différés. Récemment mis à l'ordre du jour, ils se sont avérés constituer une entreprise particulièrement délicate, soulevant des contradictions et des oppositions, et impliquant la combinaison de logiques multiples. Et les produits de cette difficile entreprise portent la trace de cette gestation difficile.

Il faut attendre une période très récente pour qu'apparaissent les signes d'un investissement institutionnel dans la définition du rôle des contrôleurs. Les nomenclatures institutionnelles apportent de ce point de vue très peu de précisions. Le métier de contrôleur est en effet défini de façon commune à toutes les branches de la sécurité sociale, famille, maladie, vieillesse et recouvrement (URSSAF), et donc dans des termes très généraux peu à même d'être mobilisés pour cadrer les pratiques¹. Aucun texte, aucun document institutionnel ne précise les missions et les principes de l'activité des contrôleurs avant la fin des années 1990.

Cette absence de cadrage a permis une grande diversité des pratiques des contrôleurs, qui a été maintes fois soulignée. Le texte accompagnant la Charte institutionnelle du contrôle de 1998 regrette ainsi l'« absence d'un référentiel de la gestion du contrôle des allocataires » et indique : « La réglementation est trop souvent lacunaire, en l'espèce, et ne permet pas de définir des pratiques pertinentes. [...] Faute de procédures codifiées, toutes les pratiques sont possibles [en ce qui concerne les visites à domicile] ». Cette diversité est apparue dès les premières formations des contrôleurs, qui ont fourni l'occasion de constater les divergences. « Les écarts de pratiques sont parfois très importants et heurtent profondément les contrôleurs sensibles aux notions de justice et d'équité », lit-on ainsi dans le bilan d'une formation².

Ces différences conduisent à une inégalité de traitement des allocataires d'un endroit à l'autre du territoire. Elles pouvaient en effet, et peuvent encore comme on le verra plus loin, entraîner des conséquences non négligeables pour les allocataires : pour ne prendre qu'un exemple, certaines caisses suspendaient le versement des prestations dès l'ouverture d'un contrôle, alors que la plupart le maintiennent jusqu'aux conclusions de l'enquête. Sans doute cette diversité pouvait-elle ne pas être identifiée comme problématique tant que le contrôle restait cantonné au statut d'une activité administrative secondaire. C'est peut-être là une part de l'explication de l'absence prolongée de prise en charge des pratiques de contrôle au niveau national. Tel n'est plus le cas depuis que le contrôle est érigé au rang d'engagement de l'institution dans un effort d'ensemble de rigueur gestionnaire et juridique. Cette diversité, et les inégalités qui lui sont liées, viennent en effet contredire la perspective légaliste (« tous les droits, rien que les droits ») adoptée comme axe politique ; et ce d'autant plus que le renforcement et la systématisation du contrôle des allocataires ont été officialisés dans une « politique institutionnelle de contrôle » érigée en symbole du nouvel impératif d'« équité ».

De façon surprenante, le travail institutionnel de cadrage du métier des contrôleurs ne trouve toutefois pas son origine directe dans l'élaboration de la politique de contrôle qui s'engage pourtant à la même période. Chronologiquement, c'est d'abord des programmes de formation internes du personnel que provient ce cadrage. C'est ainsi du département formation de la CNAF qu'émanent les premières initiatives, justifiées par deux principales séries d'arguments : la complexification croissante du métier de contrôleur et les bouleversements qu'il a connus implique une réflexion sur leurs pratiques ; la perspective d'un important renouvellement du corps fournit l'occasion d'une telle mise à plat. « Devant la complexité des missions demandées aux agents de contrôle, les compétences nécessaires, la connaissance à la fois d'une législation complexe, de populations difficiles, souvent en voie de marginalisation sociale, de partenaires nombreux, nécessaires à l'exercice du métier, on peut s'étonner que le problème d'une formation spécifique

¹ Répertoire des métiers de la Sécurité sociale, UCANSS, janvier 1993.

² Bilan de la formation expérimentale des agents de contrôle des caisses d'allocations familiales, CNAF, Département formation, 1993, p. 21.

n'ait pas été posé à ce jour », lit-on ainsi dans un document préparatoire¹. L'absence d'une telle formation n'est que le prolongement du manque plus général de repères institutionnels : « Il n'existe pas de référence, pas d'écrit, pas de "littérature" permettant une capitalisation des méthodologies et des pratiques »². Des lacunes importantes existent ainsi tant dans la connaissance des règles juridiques s'appliquant à l'exercice du contrôle que dans celle des « populations difficiles » auxquelles les contrôleurs sont confrontés : celles-ci sont « "caricaturalisées"[sic] au travers de l'accumulation des cas, des anecdotes, mais en réalité mal connues »³. Cette offre de formation se trouvait certes en phase avec l'élaboration d'une politique de contrôle à la CNAF ; elle rencontrait aussi l'expression diffuse d'un « besoin de reconnaissance » de la part des contrôleurs et, de façon plus prosaïque, les soucis de certains directeurs de caisse quant aux risques de poursuite en cas de contrôles réalisés dans des conditions de légalité mal maîtrisées.

- Donc, ici il y a eu une demande pour bâtir un plan de formation pour ce personnel. Ils ne sont que 560 dans l'institution, donc ça explique aussi que l'on ne s'en soit pas occupé. Parce que dans une caisse, ça en fait deux, ça en fait un, ça en fait trois, donc c'est un personnel à la marge. Il est très difficile de trouver sur le marché des formations pour trois contrôleurs. Un centre de formation ne peut pas se mobiliser, investir pour des trop petits effectifs, donc ça paraît très difficile. C'est quand même assez particulier et très spécifique.

- Et donc avant ça, il n'y avait absolument aucune formation des contrôleurs ?

- Rien, rien. Le fait est que ce sont de bons techniciens.

- Vous, vous avez été amenée à vous y intéresser depuis quand ?

- Depuis 90, en 91 on a fait ce que l'on a appelé, parce que comme on n'avait aucune littérature, aucune recherche, aucun profil réel, on s'est dit on va faire le tour de France, on va sélectionner un certain nombre de caisses, et on faisait des interviews des directions, des agents et de l'encadrement pour savoir quelles étaient les difficultés du métier, est-ce qu'il y avait des besoins en formation, vous voyez faire un sondage comme ça. Ce que l'on a eu systématiquement, c'était de la part des contrôleurs, plus de droit, toujours plus de droit, toujours dans la même logique, « on aime le droit, donnez-nous du droit ». Et l'encadrement nous disait, « ils ne savent pas faire de rapport », parce que comme ils commençaient à avoir des ennuis avec la justice, ils disaient, « il faut quand même leur donner une armature méthodologique, pour qu'ils nous fassent des rapports qui tiennent la route, qui soient défendables devant la justice ». Et les directions, comme dirais-je, là aussi c'était plutôt l'aspect, que la caisse ne soit pas déboutée, qu'ils n'écrivent pas n'importe quoi, mais ça n'allait vraiment pas très loin. Donc, on a fait une proposition de dire, voilà, « on va faire une formation expérimentale, dans le cadre d'une structure de pilotage ». Je vous passe les détails, il y avait des caisses représentées qui s'intéressaient à ça, et puis, on a pris de façon arbitraire un groupe très hétérogène, puisqu'il y avait des agents de contrôle qui venaient à peu près de toute la France. Je ne sais plus combien ils étaient, 17. En disant, ce n'est peut-être pas de l'ingénierie de formation fine, mais on aura au moins une représentation de l'hétérogénéité des positionnements, des profils, etc, on se fera une idée pour améliorer notre connaissance du public. Donc, c'est une formation qu'on a réussi à négocier assez longue, quand je dis assez longue, c'est-à-dire que ça dépasse 15 jours. Alors qu'ici, une formation de 4 jours, ça commence à être long ! Donc, on a réussi à mettre le paquet, et on l'a d'emblée conçue en articulation avec une structure régionale de formation. En disant de toute façon, c'est un produit qu'on ne pourra pas gérer au plan national, au sens concret du terme, même si on en a l'ingénierie, même si on en a l'animation, ce n'est pas nous qui allons organiser concrètement les choses. Par contre moi j'ai tenu à être dans l'animation directe du groupe, tout le long de la formation. C'est-à-dire que j'étais co-animateur avec quelqu'un. Justement pour me rendre compte de façon plus fine, de comment déjà aborder leur métier, de comment ils se positionnaient, les problèmes qu'ils abordaient, etc. Ça a été, moi j'ai trouvé un public extrêmement passionnant, parce que très

¹ *La formation des agents de contrôle de la branche famille*, CNAF, Département formation, 1992, p. 9.

² *Bilan de la formation expérimentale des agents de contrôle des caisses d'allocations familiales*, CNAF, Département formation, 1993, p. 20.

³ *Ibid.*

exigeant. Il n'y avait pas intérêt à passer à côté. Très interpellant. Moi, je suis aussi quelqu'un de provocant, donc ça a été chaud, mais vraiment intéressant¹.

Les premières réflexions sont donc entamées en 1990². En 1992, de premières expériences sont menées en collaboration avec 8 CAF et 4 centres de formation. Les premiers stages de perfectionnement au niveau national sont organisés en 1993-94. C'est ainsi que se manifestent les premières marques d'une prise en compte officielle de l'activité des contrôleurs par la CNAF. Dans le sens d'une réflexion institutionnelle sur le métier de contrôleur, ses compétences, ses exigences, ses difficultés fournissant de premiers éléments de cadrage³. Dans le sens également d'une reconnaissance symbolique des contrôleurs et de leurs problèmes spécifiques, ce dont un contrôleur se félicite en ces termes à l'issue d'un stage : c'est « une prise de conscience, une reconnaissance du métier d'ACERC [...]. Enfin nous avons le sentiment d'exister »⁴.

La nouvelle étape dans le travail de cadrage institutionnel du métier de contrôleur qui s'engage peu après le début de ces expériences de formation ne trouve toujours pas son origine directe dans la définition concomitante d'une politique institutionnelle de contrôle, mais plutôt dans le traitement des relations avec le public qui constitue alors un axe de politique institutionnelle. Dans le cadre d'une réflexion sur les problèmes et « métiers relationnels » (à l'accueil, au téléphone, etc.) désignée comme la « Ligne du public », il s'agissait d'œuvrer à une meilleure maîtrise des « tensions » à l'occasion des contrôles, et comme pour la formation, d'anticiper sur un important renouvellement du corps des contrôleurs prévu pour les années 2000 — la personne chargée de la formation des contrôleurs intervient d'ailleurs activement à ce niveau. C'est donc par les agents intéressés aux questions relationnelles et dans cette logique que l'élaboration de la Charte institutionnelle de contrôle a été engagée au milieu des années 1990, conduisant à une première version présentée en 1997.

« Quand on a mis sur pied le groupe « Ligne du public », centré sur ce qu'attendent les allocataires en termes de service [...] l'un des chantiers a été [le contrôle]. Donc le contrôle a été en quelque sorte un chantier où on essayait d'améliorer les choses du point de vue de l'allocataire. D'où l'idée de la charte. »⁵

De cette origine, la charte conserve une orientation « communicationnelle » qui insiste sur la dimension des relations avec le public. Ainsi lit-on dans l'introduction qui en justifie la réalisation : « Le contrôle des déclarations constitue une source de tensions relationnelles entre les CAF et les allocataires. [...] Les allocataires "vivent" mal certaines procédures, notamment dans le cadre des visites à domicile. La réglementation est trop souvent lacunaire, en l'espèce, et ne permet pas de définir des pratiques pertinentes. Partant [du double constat] de l'absence d'un référentiel de la gestion du contrôle allocataires et d'un déficit de communication externe, il est apparu souhaitable de réaliser une *Charte institutionnelle du contrôle* [...] ».

La logique au départ de cette Charte est ainsi moins celle d'une amélioration du « rendement » des contrôles que d'une amélioration des « relations avec les usagers » à laquelle nombre d'administrations et d'organismes publics s'attellent à cette période. L'esprit initial en est ainsi la « moralisation » de certaines pratiques censée offrir davantage de garanties aux allocataires contrôlés. Dans la perspective de « l'amélioration de l'image de l'institution », il fallait œuvrer à corriger « une perception négative du contrôle, de la part des partenaires ou des allocataires ».

Une telle orientation n'avait toutefois rien d'évident, et l'on aurait pu s'attendre à ce que le texte de référence en matière de pratiques de contrôle tende au contraire à renforcer les prérogatives des contrôleurs, comme le demandaient l'association professionnelle des contrôleurs et certains directeurs de caisse au même moment.

¹ Claude Moskalenko, responsable de la formation des contrôleurs, CNAF, octobre 2001.

² Claude Moskalenko, Gilberte Roux, *Pour une formation des agents de contrôle*, CNAF, Département formation, juillet 1991.

³ Cf. par exemple *La formation des agents de contrôle des caisses d'allocations familiales*, CNAF, Gestion et prospective, Direction des ressources humaines, 1995, notamment p. 3-10.

⁴ *Bilan de la formation expérimentale des agents de contrôle des caisses d'allocations familiales*, CNAF, Département formation, 1993, p. 46.

⁵ Claude Moskalenko, entretien cité.

On peut par exemple citer cette lettre du directeur d'une caisse au directeur des prestations familiales de janvier 1995, qui fait état d'une réunion avec des contrôleurs lors d'un stage de formation des contrôleurs. « De façon récurrente et je crois tout à fait justifiée, les contrôleurs des Caisses se sentent en difficulté vis-à-vis de pouvoirs d'investigations relativement limités, voire timorés, et sans rapport avec le contenu de la mission de contrôle qui leur a été donnée. Au moment où la Branche insiste sur la formalisation d'une politique de contrôle de manière tout à fait légitime, donnons-nous les moyens de cette politique : nous le faisons tous actuellement, sur le plan humain et il serait très apprécié au plan local que la Caisse nationale entame des négociations avec les Pouvoirs publics pour que nos contrôleurs disposent de droits d'accès encore plus faciles à certains fichiers et à certaines bases de données. En outre, sans aller jusqu'à imaginer des moyens d'investigations policiers, une réflexion pourrait être menée pour déterminer comment renforcer le pouvoir d'intervention de ces collaborateurs sur le terrain, que ce soit au domicile des usagers, dans le recueil de témoignages ou dans l'analyse de situations. » Suit un rapport qui fait état des difficultés des contrôleurs (statut, agressions, disparités des moyens...) dans des termes souvent proches des revendications portées au même moment par l'UNACERC.

En partie sans doute en raison de telles divergences, l'élaboration de la Charte a été un travail long et difficile. Les garanties offertes aux allocataires ont en effet pu être dénoncées comme des « incitations à la fraude » par des directeurs de caisse, ou des entraves à la réalisation de leur travail par des contrôleurs. « Moi, j'ai énormément travaillé avec des gens qui étaient convaincus de son intérêt, ce qui n'était pas le cas de tout le monde, témoigne ainsi une responsable de la formation. Cette charte, elle a été longue à écrire, et elle a mis deux ans à obtenir le statut de charte institutionnelle. »¹

Longue à élaborer et à officialiser, cette Charte révèle également dans sa teneur même les contraintes et tensions qu'occasionne une tentative d'encadrement des pratiques de contrôle. C'est en effet que l'élaboration de cette Charte a été soumise à la nécessité d'une forme de prudence politique : le succès de l'entreprise impliquait d'obtenir l'assentiment des directeurs de caisse et des contrôleurs qu'il s'agissait de ne pas « brusquer ». L'introduction précise ainsi que « les dispositions de cette charte devraient constituer un engagement pour les CAF, sans pour autant leur prescrire un mode d'organisation dans la gestion de leurs activités de contrôle. » Et si l'encadrement du contrôle est tourné vers l'établissement de « garde-fous » contenant l'activité des contrôleurs, leur réactivité supposée forte à l'égard de tout ce qui touche à leur indépendance a dans le même temps conduit à limiter ces garde-fous à des préconisations dont le caractère impératif apparaît peu clairement.

C'est ce qu'exprime clairement un contrôleur au cours d'un entretien : « C'est pour ça qu'elle est aussi souple cette charte, pour pas trop nous scandaliser. Parce que quand on la lit, derrière il y a des trucs très souples, on en fait ce qu'on veut. » (Contrôleur CAF 1-MD).

À cette nécessaire prudence quant aux possibles réactions des contrôleurs et dans certains cas des directeurs de caisse s'ajoutent deux contraintes qui pèsent sur le travail de codification de l'activité de ces praticiens du droit que sont les contrôleurs. La première tient aux possibles contradictions entre les multiples branches et formes du droit qui se trouvent entremêlées dans les questions de contrôle (code civil, de la sécurité sociale, jurisprudence des prestations, etc.) et plus encore entre la « lettre » des textes et les conditions pratiques d'exercice du contrôle. La charte n'est pas seulement destinée à encadrer les pratiques des contrôles. Elle est aussi destinée à montrer que l'institution les encadre conformément aux textes. Le flou relatif des préconisations est dans cette perspective ce qui permet de jouer sur les deux tableaux de la conformité juridique et de l'accommodement pragmatique. La seconde contrainte tient au fait que le travail de codification s'apparente à un engrenage : commencer à préciser strictement les conditions du contrôle, les droits et devoirs des contrôleurs conduit à devoir à la suite préciser toute une série de critères et autres normes secondaires sur lesquels il n'y a pas forcément accord. En plus de favoriser l'assentiment des destinataires, le flou relatif des textes est ainsi bien fait pour éviter d'être pris dans un tel engrenage.

¹ Claude Moskalenko ; entretien cité.

Plus que des règles précises la charte et l'argumentaire qui l'accompagne fixent ainsi des grands principes. Sous des dehors de précision et de codification, ils évitent ce que la règle de droit peut avoir de rigueur contraignante, en mobilisant le registre déontologique auquel les contrôleurs doivent adhérer. Nombre de points importants dans les contrôles à domicile restent traités de manière évasive. Il en va ainsi de la question largement débattue de savoir si les visites à domiciles doivent ou non être annoncées.

« Si vous voulez ça a été une négociation extrêmement dans les nuances parce qu'on se disait "si c'est trop carré de toute façon ça ne sortira pas". Donc, c'est la 1^e étape, pour dire ce n'est plus possible de ne pas avoir un comportement où l'on va prévenir les gens avant les contrôles, pour qu'ils préparent les pièces, les justificatifs, etc. »¹

Le principe d'efficacité conduit à une réponse négative, quand le respect de la vie privée et la défense de l'allocataire appellent au contraire une réponse positive. S'il est préconisé d'aviser les allocataires de tout contrôle à domicile, les réticences des contrôleurs à cet égard sont également prévues. Cette préconisation est en effet assortie d'une restriction qui en limite le caractère impératif : « *En principe*, l'allocataire est avisé préalablement par la CAF de toute visite à son domicile d'un contrôleur, et ce quel que soit l'objet du contrôle. »². L'argumentaire destiné aux agents des caisses joint à la Charte indique quant à lui que

« cette mesure risque de ne pas faire l'unanimité chez les contrôleurs. Ceux-ci peuvent souhaiter privilégier les contrôles inopinés, pour éviter que l'allocataire ne "s'organise", notamment en cas de contrôles d'isolement. En fait, la présence d'un tiers au domicile de l'allocataire ou d'indices matériels préjugant de sa présence habituelle n'est pas déterminante pour conclure à une vie maritale. Il est donc souhaitable que l'allocataire soit prévenu de la visite d'un contrôleur, quel que soit le critère de ciblage de la situation. La forme de la notification reste à déterminer. En tout état de cause, cette information préalable ne doit pas compliquer la tâche des contrôleurs ou entraver l'organisation de leur travail. »

Une même prudence et des préconisations en demi-teinte caractérisent d'autres points importants des pratiques des contrôleurs, comme l'inspection de l'appartement et les enquêtes de voisinage.

Les procédures d'investigation à domicile

Le contrôle à domicile est une source de litiges bien identifiés.

Les points les plus délicats de la procédure sont les suivants :

- le contrôleur inspecte l'appartement de l'allocataire ;
- il interroge ses voisins ou sa proche famille.

Il est évident que ce type de contrôles véhicule une image négative de la CAF, en tant qu'il peut porter atteinte à la vie privée de l'allocataire.

Si ces investigations posent problème sur un plan purement éthique, la réglementation n'apporte pas de réponse satisfaisante. Faute de procédures codifiées, toutes les pratiques sont possibles. En outre, la réponse ne doit pas être aussi tranchée qu'il n'y paraît.

A priori, on pourrait considérer que les "atteintes éventuelles" à la vie privée sont focalisées sur l'API. Or, s'il est vrai que les contrôles API posent de réels problèmes, il n'en reste pas moins que les contrôles sur prestations indexées peuvent nécessiter de vérifier la situation de famille (inclusion des ressources des personnes vivant maritalement avec l'allocataire). Une modification de la réglementation API simplifierait certes le problème, mais ne le réglerait pas.

La solution de proscrire dans tous les cas "l'inspection" de l'appartement ne serait pas satisfaisante non plus. Une attribution d'une allocation logement ou d'un prêt à l'amélioration de l'habitat peut justifier de vérifier les conditions de peuplement, de salubrité, ou la nature des travaux effectués.

Il convient en outre de concilier le souci légitime de l'allocataire de voir sa vie privée préservée avec les contraintes de gestion du contrôle sur le "terrain".

En cas de contrôle d'isolement, le contrôleur recherche les éléments les plus objectifs (attestations, quittances, factures, etc.). mais en l'absence de justificatifs probants, doit-il :

1. abandonner ses investigations et alors conclure en défaveur de l'allocataire ou au bénéfice du doute ?

¹ Claude Moskalenko, entretien cité.

² Charte du contrôle, article 5. C'est moi qui souligne.

2. ou rechercher des informations plus subjectives (enquêtes de voisinage) ?

La question reste entière, sauf à disposer de directives nationales indiquant expressément que le contrôle s'arrête à la réunion d'attestations ou à la seule preuve d'une adresse commune. [...]

Si les solutions trop manichéennes doivent être exclues, en raison de la multiplicité des situations contrôlées, et dans un souci bien compréhensible de ne pas compliquer la tâche des contrôleurs, on ne saurait tirer prétexte de ces arguments pour escamoter le débat. *Les problèmes éthiques qui touchent à la vie privée sont fondamentaux* et nécessitent à tout le moins une position institutionnelle claire et partagée.

La réglementation ou la jurisprudence n'apporte pas des réponses forcément complètes à nos interrogations, mais peut constituer un canevas méthodologique, qui dresse un inventaire des investigations pertinentes. [Suivent une référence au Code de la Sécurité sociale, dont il est retiré que les informations doivent être recueillies seulement auprès des allocataires et à des organismes à l'exclusion d'autres tiers et que le contrôle « est circonscrit aux données strictement nécessaires » ; et une référence à la jurisprudence concernant la vie maritale, qui rappelle les deux critères de l'adresse commune et de la « communauté d'intérêts financiers ou matériels » et « confirme la nécessité de privilégier systématiquement les éléments de preuve objectifs », au détriment d'éléments tels que la présence d'un tiers au domicile ou les témoignages du voisinage.

Si les préconisations de la Charte sont, à dessein, formulées de manière peu tranchée, il en va de même de ses modalités d'application qui n'apparaissent pas clairement. Un an après sa publication, le problème n'est pas réglé, comme en témoignent les propos tenus par des directeurs de caisses membres du groupe politique de contrôle. Le président du groupe note qu'« elle a été perçue comme un acte volontariste de la CNAF, et a fait l'objet d'appréciations très contrastées ». Ce à quoi un membre du groupe répond que « de toute façon, les directeurs de caisse font ce qu'ils veulent en matière de contrôle »¹. Le problème se pose toujours six mois plus tard. Plusieurs membres de ce groupe considèrent que l'absence de sanction hypothèque l'application de la Charte et limite sa force contraignante. L'un d'entre eux remarque que cette application est d'autant plus problématique que tout le monde est loin d'être d'accord tant sur le fond que sur son degré de contrainte. Il termine : « Ce sont des questions d'éthique, et il est très difficile de résoudre ce type de problème »².

Les remarques faites à propos de la Charte s'appliquent dans une large mesure à l'encadrement juridique des contrôleurs qui en constitue le prolongement en précisant certains points³. Cet encadrement juridique marque la première initiative en direction des contrôleurs qui émane directement des agents ayant en charge la définition de la politique de contrôle dans son ensemble : le groupe « politique de contrôle », composé de cadres de la CNAF, de directeurs et cadres de caisses et du responsable du contrôle à la Direction des prestations familiales. Comme l'indique lors d'une réunion le président du groupe politique de contrôle (un directeur de caisse), les textes existants ne suffisent pas pour définir précisément les prérogatives des contrôleurs : « Ça reste flou. Il n'y a pas de règles, seulement des recommandations morales ». La réunion au cours de laquelle l'encadrement juridique des contrôleurs est discuté commence ainsi par un constat sévère : « les contrôleurs travaillent actuellement dans le non-droit »⁴. Il est ensuite procédé à l'inventaire des textes mobilisables, dont on regrette le faible nombre.

Comme dans la Charte, il s'agit avant tout de rappeler les limites juridiques des prérogatives des contrôleurs, en les accompagnant de repères « éthiques ». Le texte de présentation de la circulaire sur le Cadre juridique du métier d'agent de contrôle s'engage ainsi en ces termes :

« Ces règles garantissent toutes la protection et le respect de la personne et se doivent d'être appliquées par une Institution sociale assumant une mission de service public. Elles marquent les frontières des pouvoirs de contrôle dont dispose l'Institution en général et les agents de contrôle en particulier. L'obligation de contrôle à laquelle nous sommes tenus est ainsi parfois difficile ou impossible à mettre en œuvre en raison de ces limites, qu'il s'agisse du contrôle de l'isolement, de résidence, ou de revenus

¹ Réunion du groupe politique de contrôle, CNAF, 21 septembre 1999.

² Réunion du groupe politique de contrôle, CNAF, 10 juin 2000.

³ « Cadre juridique du métier d'agent de contrôle », Circulaire CNAF n° 2001-135 du 26 juin 2001.

⁴ Responsable du contrôle à la DPF, CNAF, Réunion du groupe de contrôle, 14 octobre 1999.

dissimulés, etc. Ces règles ne doivent pas pour autant être transgressées ni interprétées. Les limites de nos prérogatives doivent au contraire être clairement affichées. Il appartient au législateur de les étendre s'il l'estime nécessaire. »

« L'encadrement juridique des contrôleurs » est dès lors à prendre au pied de la lettre : le rappel des limites juridiques de l'activité des contrôleurs. « Le rôle du contrôleur consiste simplement à vérifier que la situation telle qu'elle apparaît dans la déclaration faite par l'allocataire est bien conforme à la réalité de sa situation. Il n'a pas à enquêter au delà ! », rappelle ainsi un cadre d'une caisse. Il n'y a cependant pas systématiquement consensus au sein du groupe. Les positions oscillent entre deux pôles : le strict respect du droit commun, conduisant surtout à rappeler aux contrôleurs les limites de leur pouvoir, et un accommodement pragmatique avec « la contrainte forte » qu'oppose le nécessaire respect du droit commun à l'exercice du « droit et du devoir » de contrôle des CAF. Les quelques textes trouvés sont sollicités pour dire que le pouvoir des contrôleurs est très limité en droit, « beaucoup plus en tout cas que celui que les contrôleurs s'arrogent en pratique ». Plus encore, il est noté que les textes qui existent ne sont pas toujours appliqués. À chaque occasion, les risques de dérive sont rappelés : consultation des relevés de comptes bancaires, enquêtes auprès des employeurs, visites à domicile avant 6h du matin ou après 21h, voire le dimanche, sont ainsi dénoncées comme des pratiques non fondées juridiquement voire explicitement prosrites, et pourtant parfois accomplies par les contrôleurs. Lorsqu'est évoquée la possible analogie avec les officiers de police judiciaire pour établir une meilleure base juridique, celle-ci est mobilisée de manière négative : il s'agit de montrer que les contrôleurs ont en droit moins de possibilités qu'un OPJ alors qu'ils s'en arrogent souvent davantage en pratique. Le président du groupe dénonce quant à lui le danger de cette analogie : la présence d'OPJ au cours des stages de formation des contrôleurs risque de les conduire à « croire qu'ils peuvent faire pareil ». « Ils risquent de s'y croire, de se prendre pour des flics. Il faut leur rappeler qu'ils n'ont pas de prérogatives particulières, qu'ils sont tenus au respect de la vie privée, comme tout citoyen. »¹ Lorsqu'est envisagée la possibilité de suggérer aux contrôleurs de « transiger » avec le contrôlé dans les cas — nombreux — où l'administration de la preuve apparaît problématique, l'accord se fait non seulement parce que cela permet de limiter « les dégâts financiers » mais aussi parce que c'est de nature à éviter « l'acharnement de certains contrôleurs ». Enfin, il est prévu de conclure la note par un rappel des sanctions encourues par les contrôleurs en cas de non-respect du droit commun.

C'est que, de manière comparable à ce qui a été noté plus haut à propos des directeurs de caisse (qui sont d'ailleurs fortement présents au sein du groupe « politique de contrôle »), les agents qui travaillent à cet encadrement juridique ont une position ambivalente à l'égard des contrôleurs. Loin d'adopter l'attitude de chevaliers blancs, pourfendeurs de la fraude et promoteurs systématiques d'un développement de leurs moyens, leur investissement en la matière est comme sous-tendu par une forme de défiance à l'égard de contrôleurs, toujours plus ou moins suspects à leurs yeux de vouloir « trop en faire », toujours susceptibles de dérives attentatoires aux libertés individuelles, voire de pratiques illégales. On le voit de multiples manières. Par exemple, au cours des réunions, les membres du groupe émaillent régulièrement leurs interventions d'anecdotes croustillantes sur les « dérapages » des contrôleurs, et marquent ainsi leur distance d'une manière qui va de l'ironie complice à la franche réprobation.

À l'attitude ambivalente à l'égard des contrôleurs des agents investis dans leur encadrement se combine le fait que chaque point de la discussion, y compris les plus pratiques, soulève « des questions de principes » ou, pour le dire autrement, la confrontation de logiques contradictoires. Au cours des réunions, est ainsi soulevé un ensemble de tensions. Les CAF sont soumises à une obligation de contrôle qui conduit à enquêter sur de nombreuses dimensions de la situation de l'allocataire mais doivent « respecter la vie privée ». Les contrôles doivent être « efficaces » et respecter un droit limitatif. Il s'agit de respecter le « principe d'égalité », alors que s'organisent des pratiques de contrôle doublement différencielles (en fonction des pratiques locales et en fonction des catégories de population). Le secret professionnel considéré comme indispensable implique le non-dévoilement des sources, alors que le traitement équitable implique que l'allocataire connaisse les éléments dont dispose le contrôleur (et, inévitablement, puisse donc en déterminer pour partie la provenance). Et l'on pourrait allonger cette liste.

¹ Réunion du 21 septembre 1999. L'organisatrice des formations de contrôleurs évoque également ce point au cours de l'entretien. « Dans les formations, les contrôleurs étaient toujours désireux de rencontrer des policiers. Et les policiers ouvraient des yeux grands comme ça, et leur disaient : “Vous ne vous rendez pas compte, nous on ne peut pas rentrer chez les gens, sans un mandat de perquisition. C'est quand même encadré. Donc, vous ne vous rendez pas compte de ce que vous faites. Vous êtes complètement hors la loi !” Ça leur faisait du bien de s'entendre dire des choses comme ça, alors que eux ils attendaient de la part des policiers des trucs, pour coincer encore un peu mieux. » Claude Moskalenko, entretien cité.

S'y ajoute une autre contrainte, qui tient à l'acceptabilité de ce cadrage limitatif par les principaux intéressés : les contrôleurs dont on craint les réactions négatives. La discussion du texte est ainsi l'occasion de remarquer que la version proposée « ne valorise pas du tout le métier de contrôleur ». Il faut donc faire attention à bien présenter les choses, en rappelant également, par exemple, que « la CNAF a réclamé une augmentation du nombre de contrôleurs ». Un directeur de caisse propose d'ajouter que « les contrôleurs remplissent une mission d'intérêt général », avec un sourire entendu qui invite à n'entendre sa proposition que comme une concession faite à la « susceptibilité » des contrôleurs.

Ambivalence des « codificateurs » à l'égard du contrôle et des contrôleurs, confrontation d'exigences contradictoires, exigence d'acceptabilité : les conditions sont réunies pour que le cadrage juridique du métier de contrôleur emprunte une forme souple, faite davantage de repères que de règles, de préconisations que de prescriptions. Ce cadrage se présente ainsi comme un état des lieux et des problèmes, donnant certaines orientations mais guère de réponses fermes. Prolongeant la Charte, la circulaire rappelle ainsi que la prise de rendez-vous « doit être généralisée » mais « ne peut être systématisée ». Sur la base de règles juridiques, elle proscriit des pratiques comme le contrôle et la vérification d'identité dont chacun sait pourtant qu'elles sont habituelles, sans que personne ne s'en inquiète. La règle de droit y est rappelée, sans toutefois être traduite dans les termes pratiques des situations de contrôle.

Prenons-en deux exemples. 1. Il est rappelé que le contrôleur ne doit demander à l'allocataire que « les seuls renseignements nécessaires à l'attribution des prestations », ce qui est extrêmement difficile en pratique, lorsqu'il s'agit par exemple de démêler une situation complexe qui empêche de connaître à l'avance les limites des renseignements « nécessaires ». 2. Il est rappelé l'obligation du consentement de l'allocataire pour que le contrôleur puisse pénétrer au domicile. En pratique, la question ne se pose guère, les allocataires craignant (à juste titre) qu'un manque de coopération ne leur soit préjudiciable et les contrôleurs rappelant le cas échéant qu'un « refus de contrôle » risque de conduire à la suspension des prestations.

Au total, ces textes prennent sens dans de multiples enjeux institutionnels, des relations avec les allocataires aux relations avec les « partenaires » extérieurs et notamment gouvernementaux, en passant par les relations entre la CNAF et les CAF, dont l'encadrement effectif des contrôleurs n'est finalement qu'un aspect. Ils sont bien faits pour attester de l'impeccabilité éthico-juridique de l'institution dans l'exercice de ses « obligations de contrôle ». Ils sont venus combler ce qui, à un moment donné, a pu être dénoncé comme un « vide », et ont indéniablement contribué à de nouvelles orientations des pratiques des contrôleurs. Mais leur contenu — parfois évasif — et leurs usages — peu contraignants — les éloignent de ce qui serait un code professionnel régissant précisément le métier de contrôleur.

Les limites de la formation comme lieu de socialisation professionnelle

Les formations au métier de contrôleur organisées par la CNAF ont été, comme on l'a vu, la première manifestation de la prise en compte des contrôleurs par l'institution. Leur conception a été l'occasion des premières réflexions de l'institution sur ce métier, et leur organisation a été pour partie pensée comme une manière d'instiller « en douceur » les orientations nationales dans les pratiques des contrôleurs, en particulier des nouveaux arrivants.

« Il y avait un cadrage à faire, il fallait leur donner les nouvelles orientations, etc. [...] Certains se construisent d'une manière un peu raide pour faire face. Alors c'est aussi ça la formation, le fait de pouvoir discuter avec d'autres, de réfléchir à comment chacun vit les contradictions, etc., et comment on les gère. Ça les aide aussi à prendre un peu de recul par rapport à ça. Vivre ça sur un autre registre. Être quelquefois moins raide, quelquefois plus compréhensif. »¹

On peut ainsi utiliser l'observation du déroulement de ces formations comme révélateur des modes de diffusion des préconisations institutionnelles. C'est en l'occurrence une démonstration en actes des limites d'une harmonisation nationale des pratiques de contrôle. Leur bon déroulement reposant sur l'assentiment

¹ Claude Moskalenko, entretien cité.

de ceux qui y participent, les formations consistent finalement plus en une constatation des différences qu'en la mise en place de références partagées. On ne peut évidemment prétendre généraliser à partir de l'observation d'une seule session de formation, dont on livre ici le compte-rendu d'observation. On peut cependant penser qu'elle révèle une tendance générale, même si elle peut se manifester sous des formes et avec une intensité variables¹.

Face à la disparité des conditions d'exercice du métier de contrôleur, des consignes reçues, des façons d'interpréter la loi entre les caisses sinon entre les contrôleurs, la formation pourrait se donner pour mission de créer un corps de contrôleur homogène, s'appuyant sur des pratiques normées et communes. Tel n'est pas le cas au cours du stage qu'il nous a été donné d'observer. Tout se passe comme si au contraire les expériences de chacun étaient irréductibles et qu'en définitive aucune déontologie commune, aucune démarche collective ne pouvaient être construites. Tout se passe comme si le métier était voué à ne pouvoir être homogénéisé.

C'est d'abord à un relevé des différences existant aussi bien entre les agents de contrôle qu'entre les CAF auxquelles ils appartiennent que s'apparente la formation. Les différences entre les contrôleurs sont d'abord des différences de statut. Certains contrôleurs sont au grade 5a d'autres au grade 5b et certains ont même un grade 6. Cette particularité s'explique dans la mesure où le directeur nomme aux emplois dans l'organisme. La convention collective, qui n'est qu'indicative, prévoit que les contrôleurs en formation sont au grade 5a et les contrôleurs en activité passent au grade 5b. La comparaison des grades est fréquente et d'autant plus importante pour les contrôleurs que les enjeux financiers entre le 5a et le 5b sont significatifs.

Les différences entre les contrôleurs se doublent de différences importantes dans l'exercice du métier suivant les CAF. Chacun sait parfaitement qu'il y a de grandes différences entre les CAF. En témoignent les stages des contrôleurs dans d'autres caisses que leur caisse de rattachement, stages qui sont fortement conseillés par la formatrice afin dit-elle « d'échanger les regards ». Plus précisément, cinq séries de différences apparaissent nettement. *Le niveau d'équipement* des contrôleurs est d'abord très disparate. Certains disposent d'un cadre de travail particulièrement riche : secrétariat chargé de la gestion administrative des dossiers, téléphones et ordinateurs portables, salle de réunion avec postes fixes pour la consultation de Cristal, voitures de fonction. D'autres sont en revanche moins bien lotis, récupérant les ordinateurs dont plus personne ne veut, sans bureau fixe, devant rédiger leurs rapports à la main, etc. *Les secteurs* couverts par les contrôleurs sont aussi particulièrement disparates. Certains ont des secteurs uniquement urbains où les déplacements sont peu importants, d'autres ont au contraire des secteurs ruraux particulièrement vastes. L'organisation de l'activité et finalement sa teneur même varient en fonction de ces différences de secteur. *Les charges de travail* des contrôleurs sont un troisième élément de contraste. La politique des quotas en témoigne. Certaines CAF ont imposé des quotas à leurs contrôleurs. D'autres non seulement n'en imposent pas mais ne semblent pas prêtes à pouvoir en imposer². *Les types de contrôles* opérés sont également dissemblables suivant les CAF. D'abord, les parts respectives des enquêtes demandées au cas par cas par les services et de celles qui procèdent de l'application des cibles du plan de contrôle peuvent varier très fortement : dans telle caisse les contrôleurs feront un quart de « contrôles cibles » et trois-quarts de contrôles à la demande, dans telle autre les proportions seront inversées. Cela s'accompagne de différences importantes dans les relations qu'entretiennent les contrôleurs avec les services de la caisse, et également dans l'organisation de leur travail : activité scandée par l'application du plan de contrôle (quand telle cible « tombe », les contrôleurs n'enquêteront pratiquement qu'auprès des allocataires se trouvant dans la situation correspondante) ou situation d'attente et changements au cas par cas. Ensuite, si toutes les CAF opèrent des contrôles « globaux » toutes ne donnent pas le même sens à ce terme. Certaines CAF demandent à leurs contrôleurs de vérifier systématiquement l'ensemble du dossier dont ils sont saisis alors que d'autres comptent sur les recoupements informatiques pour déceler les dossiers à problèmes et se contentent de vérifier les informations concernant très directement le contrôle opéré. Le contrôle rendu et fini recouvre donc des réalités d'enquêtes sensiblement différentes. Enfin, dernière différence importante notée à l'occasion de la confrontation des pratiques des contrôleurs, *l'application de la charte du contrôle* est très loin d'être uniforme et systématique. Certaines la respectent à la lettre, d'autres l'appliquent « en principe » tout en se laissant la possibilité d'y déroger, d'autres encore

¹ Luc Chambolle a pu participer à plusieurs jours d'une formation organisée en province à l'automne 2001. Ce sont pour l'essentiel ses notes de synthèse qui sont présentées ci-après.

² Au cours du stage, certains contrôleurs souhaitent que le sujet ne soit pas abordé devant leurs responsables : « Si on en parle, ça risque de donner des idées aux autres directeurs ». La comparaison des différentes CAF n'est non seulement pas toujours possible mais pas toujours souhaitée par les agents de contrôles eux-mêmes.

l'appliquent en donnant des rendez-vous et complètent les tournées avec des passages inopinés, d'autres encore ne l'appliquent pas du tout...

On pourrait s'attendre à ce que l'agent envoyé comme formateur tende à aplanir certaines de ces différences et se fasse le relais de la politique définie au plan national. À tout le moins pourrait-on s'attendre à ce que la charte et son application fasse l'objet d'une attention particulière. Tel n'est pourtant pas le cas.

La formation proposée durant cette semaine portait sur les méthodes d'enquête, les investigations auprès des partenaires, la rédaction du rapport, etc. Cette formation très spécialisée revient assez naturellement à un contrôleur CAF en exercice. La formatrice précédente appartenait à un groupe de réflexion sur la charte de contrôle et faisait partie d'une CAF pilote en la matière. Elle pouvait alors se faire le témoin et le relais de la charte auprès des stagiaires. La nouvelle formatrice est une collègue de l'ancienne, mutée dans un autre service. Elle fait donc partie de la même caisse et pratique le contrôle en respectant la charte depuis un certain temps. La formatrice répond donc à la double qualité de contrôlease ancienne dans le métier et de contrôlease pratiquant depuis longtemps le contrôle sous les auspices de la Charte.

Toutefois, la contrôlease-formatrice ne se fait pas le promoteur de la Charte. Elle ne fait finalement que noter, avec les autres contrôleurs, les différences parfois très importantes qui distinguent les diverses caisses. Le document de travail définissant le contrôle qui a été remis aux stagiaires est intitulé ainsi : « 1-Définition du contrôle à la CAF de X ». Aucun travail en cours de formation n'est entrepris afin d'isoler des critères de jugement, d'analyser les différences de politique des caisses, d'identifier la nature des écarts entre les pratiques.

La formation dispensée ressemble ainsi à une discussion entre collègues. Il n'y a pas de synthèse des différentes expériences qui sont vécues et rapportées par les contrôleurs, pas plus qu'il ne semble y avoir un modèle qui s'impose — et ce même si cet agent de contrôle est censé être un spécialiste de la charte de contrôle et de son application. En définitive, la formation se résume ici à un échange d'expérience permettant de constater les divergences de point de vue et de pratique sans pour autant que cela conduise ni à discussion ni à une position collective et commune.

Au-delà des qualités personnelles de la formatrice, on peut ainsi noter que, sur ce qui constitue la pratique même du contrôle (tous les autres cours portent sur des matières universitaires, juridiques et touchent au métier de contrôleur de façon annexe) aucune directive n'est donnée. On a à travers ce cours et la profusion de témoignages l'indice de l'incapacité à faire du métier de contrôleur un métier commun, régi par des règles communes (ceci est d'autant plus vrai que, de toute façon, les différences entre caisses sont importantes et peu susceptibles d'être réduites grâce à l'intervention des contrôleurs).

Chaque contrôleur est alors renvoyé vers des choix personnels. L'exemple de la Charte en est particulièrement saisissant. On assiste, au long de la formation à l'expression des arguments positifs et négatifs concernant la charte. Chaque contrôleur est d'ailleurs capable de citer aussi bien les uns que les autres.

L'avis de passage permet de prévenir l'allocataire et place le contrôle sous des auspices moins policiers. « Les gens nous attendent ; ils ont préparé leurs papiers... » / L'avis de passage fait que les allocataires angoissent plusieurs jours à l'avance. Les papiers ne sont pas toujours prêts.

L'avis de passage permet de mieux gérer les rendez-vous. / Malgré les avis de passage, les allocataires sont absents.

Les preuves ne sont jamais trouvées par surprise et ne dépendent donc pas des visites inopinées. / Les visites inopinées permettent de prendre des personnes sur le fait.

Chacun est alors renvoyé à la spécificité de sa CAF et invité à choisir, parmi l'ensemble des modèles exposés, le comportement qui correspondra le mieux à son sens de la justice, du métier, de l'organisation du travail....

3. Un corps sensible

Les contrôleurs sont souvent décrits par leurs collègues et supérieurs hiérarchiques comme des « personnalités » au caractère indépendant et affirmé, voire comme des « fortes têtes ». Ils se définissent d'ailleurs volontiers eux-mêmes en ces termes.

- C'est souvent des gens à forte personnalité en interne, des emmerdeurs, comme les appelaient les directeurs, qu'on préférerait voir dehors que dedans. Ils étaient souvent délégués du personnel, vous voyez des gens remuants, problématiques. Pas forcément problématiques, mais aussi attentifs au droit en interne, si je puis dire, par rapport à la justice, d'une certaine façon.

- Un peu procéduriers ?

- Un peu procéduriers, de nature. En tout cas des gens d'interpellation. Et puis des gens qui avaient un profil de gens autonomes, capables de prendre des initiatives, de mener leur barque, et ne pas avoir un chef sur le dos pour leur dire ce qu'ils avaient à faire toutes les cinq minutes. C'est quand même une profession où pendant des années et des années, ils étaient libres comme l'air.¹

Au-delà de cette caractérologie, reste à établir les fondements sociaux et les attitudes effectives qui donnent corps à de tels jugements. On verra dans le paragraphe suivant ce que ce non-conformisme volontiers évoqué à propos des contrôleurs doit à leur place dans l'institution et aux trajectoires qui conduisent au contrôle. On voudrait pour l'instant décrire les formes collectives de son expression, au travers de l'étude de l'association constituée pour les représenter puis de la manière dont ont été reçues par les contrôleurs les tentatives de la CNAF pour cadrer leurs pratiques.

L'UNACERC et les revendications statutaires

De façon concomitante au lancement d'une politique nationale de contrôle traduite notamment par des directives nouvelles et la mise en place de formations, une organisation professionnelle a été constituée pour la défense des contrôleurs. Comme toute mobilisation collective, celle-ci a pu être investie d'usages et de significations multiples qu'on ne peut subsumer sous une interprétation unifiante. Et pas plus qu'aucune autre organisation collective prétendant à la représentativité, celle-ci ne saurait être considérée comme le fidèle reflet des soucis de l'ensemble des contrôleurs. L'on peut néanmoins y voir un bon révélateur du caractère effectivement « sensible » des questions liées à un corps d'agents prompt à l'expression publique de ses ressentiments et de la manière dont les problèmes des contrôleurs ont pu être, à un moment donné, collectivement construits concurremment au cadrage institutionnel qui en était élaboré.

À la manière de ces « paysans parcellaires »² dont les conditions matérielles d'existence rendaient impossible la mobilisation collective alors même qu'ils partageaient la même situation objective, les contrôleurs partagent nombre de difficultés communes et constituent objectivement un groupe (et même un « corps » doté d'un statut) mais sont placés dans des conditions fort peu propices à la mise en commun de leurs problèmes et, partant, à des revendications de groupe. En dehors des caisses les plus importantes, ils ne sont pas suffisamment nombreux pour convertir les problèmes qu'ils éprouvent personnellement en revendications collectives adressées à leur hiérarchie (en moyenne, il y a environ 4,5 contrôleurs par caisse, et plus de la moitié des caisses n'emploient qu'entre 1 et 3 contrôleurs). L'exercice de leur métier est fortement individualisé, et le fait qu'ils passent l'essentiel de leur temps de travail à l'extérieur réduit parfois à leur plus simple expression les occasions de rencontres entre collègues. Disséminés dans l'ensemble des 125 CAF, ils n'ont guère, au moins jusqu'à ces dernières années, l'occasion de rencontrer leurs homologues d'autres caisses.

Malgré cela, une instance de représentation spécifique, l'Union nationale des agents des corps extérieurs de représentants et de contrôle de la sécurité sociale (UNACERC), a été créée en septembre 1994. Deux éléments principaux expliquent cette mobilisation improbable. D'abord, la mise en place de formations destinées aux contrôleurs a rompu leur isolement. C'est en effet à la suite d'un stage qu'en 1993 une première association — le Collectif des ACERC des caisses d'allocations familiales — est créée au niveau

¹ Claude Moskalenko, entretien cité.

² Décrits in Marx Karl, *Le 18 Brumaire de Louis-Napoléon Bonaparte*, (1852), Paris, Éditions sociales, 1969.

régional, à l'initiative d'un contrôleur déjà doté d'une solide expérience (plus de dix ans d'exercice), et ayant également assumé des responsabilités collectives (délégué du personnel, secrétaire du comité d'entreprise).

« On a été livrés à nous mêmes pendant des années. Et puis on nous a gratifiés de six semaines de stage. Ça nous a permis de mieux nous connaître, de partager plein de choses, de parler de nos problèmes. Parce que faut pas croire, on a l'impression que les contrôleurs sont pétris de certitudes, mais on est souvent en proie au doute. [...] Et puis j'ai compris qu'on pouvait pas en rester là à la fin du stage. Les collègues étaient en attente de continuer ces échanges. [...] Ce qui revenait comme une litanie, c'était l'isolement, la solitude sur le terrain. On pouvait pas retourner à notre isolement, alors on s'est jetés à l'eau. »¹

« Tout d'un coup, on s'occupait d'eux. Donc ça a déclenché un fonctionnement en réseau, et deux ans après je crois le démarrage de cette formation, ils ont créé leur propre association, l'UNACERC, et moi, je dis c'est la formation, le fait, comme ils étaient isolés dans leur caisse, ils s'ignoraient. Mais quand ils se sont retrouvés en formation, ils ont commencé à débattre de leur problématique commune. « Toi combien on te paie pour ci, toi combien on te paie pour ça, et vos indemnités, est-ce que vous avez un téléphone, et ceci et cela. Et s'il vous arrive un accident, si on vous crève les pneus, est-ce que la caisse, vous rembourse », etc. Toutes les comparaisons sont possibles. Donc, du coup, comme c'est des gens, comment dirais-je, battants, ils ont créé leur UNACERC, qui défend leurs intérêts. »²

Cette condition matérielle de mobilisation a coïncidé avec un second élément propice à des revendications collectives : la refonte, à partir de 1992, de la grille des métiers de la Sécurité sociale au sein de laquelle des contrôleurs se sont estimés mal lotis. Dans la nouvelle grille, les contrôleurs, assimilés cadres, sont au niveau 5a et 5b, ce qui correspond au niveau des travailleurs sociaux — qui ont pourtant un niveau de formation initiale sensiblement plus élevé. Le niveau 6 n'est accordé qu'exceptionnellement aux contrôleurs, à l'initiative de la direction de la CAF. Cela revient à « bloquer » les contrôleurs à un niveau inférieur à celui qu'ils pouvaient auparavant espérer en fin de carrière. L'UNACERC revendique donc le niveau 6, et le même statut que les inspecteurs des URSSAF auxquels ils se comparent. Relatant les débuts de la mobilisation, le président de l'union relate ainsi : « C'était au lendemain de la nouvelle classification qui nous avait complètement laminés : on a vécu ça comme une injustice terrible ». La « nouvelle classif' » a ainsi constitué un point de fixation permettant d'agréger des difficultés variées et de formuler un mot d'ordre rassembleur : obtenir un meilleur statut pour réparer l'« injustice » faite aux contrôleurs.

« Comme par hasard, à cette époque-là, il y a eu une nouvelle classification qui s'est mise en place dans l'institution pour laquelle ils ont estimé qu'ils étaient lésés, parce qu'ils n'ont pas eu l'équivalent de ce qu'ont eu les inspecteurs des URSSAF. Donc, ils estimaient que la formation était indispensable. Eux ils estimaient que le contrôle qu'ils exerçaient n'était pas de même nature, mais qu'il était aussi compliqué, aussi complexe, avec une charge de responsabilité tout aussi grande que le contrôle des URSSAF. Que ce n'était pas de même nature, mais que c'était aussi difficile. Et que s'ils avaient un registre de connaissances différent de celui des URSSAF, il n'était pas négligeable non plus. Donc, ils en ont fait un type de revendication. »³

Le collectif régionalement constitué se transforme alors en union nationale. Une assemblée générale est organisée en septembre 1994, où se réunissent une trentaine de contrôleurs. En plus des membres du collectif d'origine, des contrôleurs d'autres régions ont été invités sur la base d'une sélection aléatoire permettant de prétendre à une couverture de l'ensemble du territoire⁴. La préparation d'un projet « clé en

¹ Entretien, président fondateur de l'UNACERC, 4 avril 2002.

² C. Moskalenko, entretien cité.

³ C. Moskalenko, entretien cité.

⁴ Il n'existe pas d'annuaire national des contrôleurs. Ces premières mobilisations ont donc du emprunter le canal des caisses, où étaient adressées des invitations « à MM. les agents de contrôle assermentés », sans indication nominative. La réalisation d'un tel annuaire est une revendication récurrente de l'UNACERC.

maines » par celui qui deviendra président de l'UNACERC accélère les discussions et permet une création rapide. L'organisation de formations qui se développe à cette période au plan national permet de « faire du prosélytisme ». L'union se développe rapidement et peut revendiquer 277 adhérents, soit près de la moitié des contrôleurs en exercice lors de sa première année d'existence.

Élément « déclencheur » ayant permis de cristalliser des mécontentements diffus, la question statutaire fait logiquement office de principal mot d'ordre. L'argumentaire destiné à la mobilisation des contrôleurs, au-delà de quelques évolutions dans le temps, est ainsi tendu vers une revendication principale : « une progression de carrière à la hauteur de l'utilité sociale et de la difficulté de nos missions ». À la fois pour des raisons évidentes de légitimation d'une telle revendication, et aussi parce que ce mot d'ordre a pu cristalliser toute une série d'autres problèmes, cette mobilisation n'en a pas moins fourni plus largement l'occasion de l'expression collective de visions du monde, de définition du métier et de souffrances liées à son exercice. En l'occurrence, l'argumentaire intègre des considérations générales sur l'état social dont les contrôleurs s'estiment les témoins privilégiés et des notations précises liées à leurs pratiques spécifiques ; il combine la valorisation du métier à la dénonciation des difficultés et obstacles qu'on lui oppose, comme l'exprime bien une formule régulièrement utilisée : « un métier ingrat mais si riche ». Autrement dit, il exprime toute la misère de position des contrôleurs¹. Exposés à la misère de condition sur laquelle ils portent un regard propre à leur situation très particulière, ils sont porteurs d'attentes et d'ambitions souvent contrariées, parfois contredites en pratique. Cette misère de position, attisée par ce qui est vécu comme une absence de considération de la part de l'institution et des déceptions de carrière, trouve dans le ressentiment à l'égard de l'institution et les revendications statutaires une voie d'expression privilégiée.

La valorisation du métier de contrôleur passe en premier lieu par la mise en évidence de l'utilité sociale de leur travail. Celle-ci concerne d'abord le respect des règles et la limitation des fraudes, dont la nécessité est corrélée à une vision négative d'une société « délinquante ».

« Jamais nos missions n'ont été autant d'actualité dans un monde contemporain en crise et délinquant » (Courrier d'invitation à l'adhésion, 1994).

« [Les membres de l'UNACERC] s'inquiètent d'une modernité régressive. Pour être au service de la société, il ne faut pas avoir honte de valeurs morales et républicaines largement partagées ». (Courrier d'invitation à l'assemblée générale, 27 septembre 2001).

« Qui ne peut se satisfaire du simple principe déclaratif ? [...] Qui constate que les fraudes à la CAF s'accompagnent aussi de fraudes à l'égard d'autres législations ? » (Courrier d'annonce du congrès fondateur de Blois, septembre 1994).

« Témoins et acteurs privilégiés, ils constatent les carences éducatives et civiques de la société. Sans eux, les CAF seraient un grand service public aveugle, incapable de détecter et de juguler les abus. [...] Plus que d'autres soucieux de justice, alors que la société perd ses repères, ils demandent une reconnaissance institutionnelle égale à celle de leurs homologues des URSSAF qui exercent dans des lieux et des milieux moins sensibles avec un cadre juridique plus facilement définissable. » (Courrier consécutif au congrès fondateur de Blois, 8-9 septembre 1994).

C'est également sur le service rendu aux allocataires que se fonde la revendication de l'utilité sociale des contrôleurs. Ces derniers vont au-devant des gens pour « conseiller » les allocataires, voire jouent le rôle de médiateur dans l'accès au droit, ce qui est important compte tenu de la précarité croissante.

« Qui est immergé quotidiennement au cœur des préoccupations de la population et à son domicile ? » (Courrier d'annonce du congrès fondateur de Blois, septembre 1994).

« Nos missions sont multiples face à un système complexe et aux besoins croissants de la population. Nous sommes aussi "l'interface humaine" entre les familles et la CAF. » (Courrier d'invitation à l'adhésion, 1994).

Cette revendication de l'utilité sociale se prolonge par la mise en exergue du caractère quasi héroïque d'un métier qui s'exerce « seul sur le terrain ».

¹ Sur la distinction et les liens entre misère de position et condition, cf. Bourdieu Pierre dir., *La misère du monde*, op. cit., spécialement p. 11.

« Immergés dans notre société, au cœur des préoccupations quotidiennes de la population. Seuls sur le terrain, ils sont partout : dans les villes, les banlieues, les villages, les domiciles isolés, les terrains vagues des gens du voyage ; par tous les temps sur toutes les routes. » (Courrier consécutif au congrès fondateur de Blois, 8-9 septembre 1994).

Cette héroïsation du travail de terrain prend évidemment sens par rapport au reste de l'institution, pour l'essentiel sédentaire, à laquelle les contrôleurs appartiennent. Elle permet ainsi de revendiquer la possession d'une « vérité » plus grande et d'une vision plus juste des problèmes.

« Qui a une vision plus claire, plus réelle des familles et des personnes relevant d'une politique d'aide sociale ? [...] Qui est le mieux placé pour apprécier objectivement les situations familiales qui génèrent des droits ou au contraire conclure à de fausses déclarations ? » (Courrier d'annonce du congrès fondateur de Blois, septembre 1994).

Elle permet de valoriser un métier entouré de mystère, difficilement compréhensible pour ceux qui n'en sont pas (« Qui exerce un métier qui ne s'explique pas vraiment mais se vit au quotidien ? »), et en même temps d'exalter les vertus personnelles de ceux qui l'exercent (« Qui paie de sa personne là où les règles communes ne sont plus respectées ? »)¹.

La valorisation du métier de contrôleur passe enfin par la mise en exergue des compétences spécifiques qu'ils mettent en œuvre. Ce sont des compétences d'expert (l'expression est dans les textes), parce qu'ils manient des règles complexes, dans des situations difficiles, et avec des enjeux importants (les contrôleurs instruisent les affaires de fraude « un peu à la manière d'un juge d'instruction », indique un des textes). Ce sont des compétences d'expert également parce que leur connaissance « de terrain » des « réalités sociales » leur confère une connaissance quasi-sociologique (un courrier au directeur de la CNAF fait ainsi état d'« une qualification relevant des sciences humaines »). Les compétences des contrôleurs sont également des compétences relationnelles, parce qu'ils gèrent des situations de face-à-face parfois difficiles.

Chacun de ces points valorisants est en même temps retourné de manière négative. Le travail de terrain et la proximité avec les allocataires, c'est aussi l'expérience de situations pénibles et le risque d'agression.

« Là où le pacte social n'est plus respecté, ils subissent divers préjudices : injures, chantage, intimidation, menaces, diffamation... et parfois on passe à l'acte : dommages volontaires au véhicule, séquestration, agression. » (Courrier consécutif au congrès fondateur de Blois, 8-9 septembre 1994).

La compétence juridique qu'ils revendiquent, c'est aussi la nécessité d'appliquer la législation « la plus complexe du monde ».

Ce qui l'emporte cependant dans l'expression des difficultés tient au « manque de reconnaissance » dont la dénonciation revient comme un leitmotiv. Ce manque est dénoncé au niveau des conditions d'exercice du travail, les contrôleurs étant décrits comme « lâchés » par leur institution.

« Qui assume seul avec l'appui plus théorique que réel de son organisme ? » (Courrier d'annonce du congrès fondateur de Blois, septembre 1994).

« Aurait-on passé sous silence les phénomènes d'accompagnement sur le terrain : la gestion de relations complexes ambiguës et parfois conflictuelles, que les Administratifs, fort cartésiens, ont peine à imaginer ? » (Courrier consécutif au congrès fondateur de Blois, 8-9 septembre 1994).

Au-delà des prises de position officielles, l'organisation même de l'UNACERC entend pallier par la solidarité du corps cet « abandon » de l'institution — et dans une moindre mesure des organisations syndicales, qui n'ont pas su défendre les intérêts du corps lors des négociations liées à la refonte de la grille². En témoigne,

¹ Courrier d'annonce du congrès fondateur de Blois, septembre 1994.

² Les relations entre l'UNACERC et les organisations syndicales sont complexes et mériteraient d'être plus amplement explorées. L'UNACERC se présente comme une association professionnelle distincte des syndicats et non pas

outre les échanges et modalités informelles d'entraide et de soutiens, la souscription collective d'un service de protection juridique de l'activité professionnelle liée à la cotisation à l'association¹.

La refonte de la grille et les problèmes statutaires apparaissent ainsi comme l'aboutissement d'un *continuum* négatif : le résultat codifié, au plan collectif national, d'un problème diffus éprouvé de manière jusque-là individuelle par les contrôleurs. La liste des souffrances des contrôleurs dressée à l'occasion du congrès fondateur l'exprime de manière exemplaire.

Nous souffrons :

- de la dérive de la société civile, de l'absence de remèdes à la précarité et de notre impuissance à ce niveau...
- de la "bonne conscience" que se donne notre société en résolvant par des virements mensuels des situations complexes qui appellent, en complément, d'autres thérapies...
- des carences éducatives et civiques...
- de l'absence d'écoute de qualité à tous niveaux
- de la non-reconnaissance de nos mérites (législations, communication, psychologie, savoir-faire, gestion des situations conflictuelles...)
- de l'affront qui nous a été fait par la remise en cause de notre statut de cadre.

Courrier d'annonce du congrès fondateur de Blois, septembre 1994.

Constituée autour de l'idée que les contrôleurs n'étaient pas reconnus à leur juste valeur, l'UNACERC a tenté de porter ces revendications auprès de la direction de la CNAF et des organismes directement compétents (en particulier l'UCANSS, organisme chargé de la gestion des carrières), et à cette fin d'obtenir une reconnaissance en tant qu'organisation professionnelle. Dès juin 1993, le collectif des ACERC des caisses d'allocations familiales adresse plusieurs courriers relatifs à la nouvelle classification des emplois aux présidences et directions de l'UCANSS et de la CNAF, aux directeurs de CAF. Ces courriers mettent en avant l'expertise des contrôleurs et dénoncent l'injustice qui leur est faite. Plusieurs lettres se succèdent ainsi, jusqu'au printemps 1995. Loin des pratiques habituelles des organisations syndicales, une liste nominative des adhérents à l'UNACERC est régulièrement adressée à la CNAF, en gage de « transparence » et comme attestation de « représentativité ». Ces initiatives reçoivent peu de réponses, ou en tout cas celles qui sont adressées ne sont pas de nature à satisfaire les attentes exprimées. Les représentants de l'UCANSS font valoir qu'ils ne sont habilités à recevoir que les directeurs d'organisme et les représentants d'organisations syndicales reconnues. Quant à la direction de la CNAF par l'entremise du directeur des prestations, « elle a mis six ans pour nous recevoir, et encore par une porte entrebaillée, alors qu'on avait été reçus facilement au ministère »². Dans un courrier adressé au président du groupe « politique de contrôle » en mars 2000, le président de l'UNACERC regrette encore : « La constante est que, depuis des années, notre profession atypique est "sous tutelle" et qu'on ne lui a jamais permis d'avoir des représentants dans tous ces lieux institutionnels où se dessine son avenir. »

À la CNAF, on peut penser que le peu d'empressement à recevoir les représentants de l'UNACERC tient à plusieurs raisons, qui mériteraient d'être plus amplement explorées : la crainte d'une réaction hostile des organisations syndicales à l'égard de ce qu'elles pouvaient considérer comme une organisation concurrente ; la crainte également des possibles réactions des directeurs de caisse qui auraient ainsi été délestés d'une part de leurs prérogatives dans la gestion de ce personnel ; une défiance générale à l'égard des contrôleurs, d'autant plus forte en l'espèce que l'UNACERC, en prétendant représenter les « vrais contrôleurs » par opposition au « laxisme » des autres a pu être vue comme l'incarnation d'une ligne « dure » peu en phase avec les orientations institutionnelles.

concurrente d'eux : plusieurs déclarations indiquent que l'adhésion à l'Union n'est en rien exclusive d'une appartenance syndicale. Lors de l'entretien, le président de l'union fait état d'une défiance initiale des syndicats qui se serait peu à peu estompée pour laisser place à des relations de collaboration.

¹ Cette protection juridique intervient pour la défense des contrôleurs, en cas de poursuite pour une infraction liée à l'activité professionnelle, les assiste lorsqu'ils déposent une plainte (pour diffamation, menaces, violences, dégradation de véhicule), et plus généralement dans les conflits du travail auxquels ils peuvent être exposés.

² Président de l'UNACERC, entretien cité. Dans un courrier adressé au secrétaire de l'UNACERC à la suite de cette entrevue, le directeur des prestations en minore la portée en ne citant pas l'UNACERC (mais seulement les noms des personnes présentes) et en précisant qu'« il ne s'agissait pas d'une audience mais d'une réunion de travail pour mieux comprendre les contraintes d'exercice de votre métier ». (Courrier du 18 janvier 2001).

La responsable de la formation des contrôleurs note ainsi : « C'est vrai qu'en fait, pendant longtemps, dans l'institution ils n'ont eu pratiquement que moi comme interlocuteur. Parce que le chef de branche, il était interpellé, mais il n'avait pas toujours envie de répondre, parce que c'était pas toujours facile de répondre. Donc, on se mettait d'accord, et c'est moi qui servais d'interface. » Le président de l'UNACERC confirme : « C'est elle qui nous a reçus. On lui doit une fière chandelle. » La responsable de la formation poursuit en ces termes : « Par exemple, sur leur statut, la convention collective prévoit que chaque directeur peut positionner le contrôleur comme il l'entend. Il n'y a plus de référence à un statut. Et donc la CNAF ne peut pas intervenir, donc ils ne pouvaient rien dire de plus que ça. Ensuite ils voulaient aussi mettre en place une formation initiale aux contrôleurs, en espérant que si on mettait en place une formation initiale suffisamment conséquente, ils pourraient revendiquer comme les inspecteurs de l'URSSAF un statut meilleur. Mais la décision avait été prise ici en interne de dire, "si on décide d'une formation initiale, cette formation initiale va de fait s'inscrire dans la convention collective, on ne peut pas lancer ça sans négociation avec les syndicats, sans les négociations avec les CAF, donc on en a pour cinq ans. Donc, on s'en tient à un perfectionnement des agents en poste, parce que la négociation on ne sait pas à quoi elle va aboutir. Elle va être beaucoup plus sur des enjeux de statuts que sur des enjeux de pratiques professionnelles. Donc, on s'en tient-là, on va pas négocier avec les syndicats et tout". Parce que c'est quand même pas rien d'inscrire dans une convention collective une nouvelle formation pour créer un nouveau statut, ça représente des négociations lourdes. »¹

À ces interventions peu suivies d'effet au plan institutionnel succèdent progressivement des interventions au niveau gouvernemental et politique. Une lettre du 2 avril 1995 à Simone Veil, alors ministre des Affaires sociales, dénonce « le refus du dialogue » et le « mépris » des directions de l'UCANSS et de la CNAF et attire son attention sur les motifs de mécontentement des contrôleurs. Plusieurs audiences seront obtenues en 1995-96 au ministère. À la demande de l'UNACERC, plusieurs députés posent des questions concernant le statut des contrôleurs aux ministères concernés². Une intervention du président de l'Union à une émission de radio³ permet à l'UNACERC de s'associer à la préparation du rapport parlementaire sur les fraudes, en remettant à la mission d'enquête une étude où sont identifiées les possibilités de fraude et exposées les doléances et propositions de l'association⁴. « On souhaitait avoir plus de relais qu'en interne. Puisqu'on n'y arrivait pas au niveau de la CNAF, on s'est dit qu'on pouvait intervenir par ce biais », explique le président de l'UNACERC (entretien). Dans cette conjoncture particulière, ce passage d'une arène institutionnelle restreinte à une arène politique plus vaste favorise l'ajout d'une mise en cause de l'importance des fraudes à l'expression des revendications statutaires qui se rapproche de la stratégie de « scandalisation » fréquemment mise en œuvre par les groupes d'intérêt⁵. Développée à la suite de l'échec des premières tentatives au plan institutionnel, cette tactique d'élargissement a rendu de plus en plus difficile le « dialogue » avec les interlocuteurs directs à la CNAF et à l'UCANSS.

« À cette époque, le président de l'UNACERC a inondé le ministère, il a inondé les hommes politiques, inondé tout le monde d'une littérature pour montrer l'importance du contrôle, que si il n'y avait pas de contrôle, c'était la porte ouverte à tous les abus. Des cas ont été cités. C'est devenu délirant. »⁶

¹ C. Moskalenko, entretien cité.

² C'est le cas par exemple du député (Démocratie libérale) Jean-Claude Lenoir, élu dans le département du président de l'association, qui pose une question à la ministre sur la situation des contrôleurs au regard de la nouvelle classification. Question 27068 du 29 mai 1995, réponse au JO du 7 août 1995.

³ Par exemple au journal de 13 heures sur RTL à la suite de l'interview de Charles de Courson (« Les auditeurs ont la parole », 20 octobre 1995).

⁴ UNACERC, *Fraudes et législations*, février 1996.

⁵ Offerlé Michel, *Les groupes d'intérêt*, op. cit., p. 125 et suivantes.

⁶ C. Moskalenko, entretien cité.

Dénonçant l'absence de reconnaissance des contrôleurs par l'institution, c'est finalement l'UNACERC en tant qu'organisation qui n'a pas été reconnue par la CNAF : « on n'est pas fréquentables », résume le président de l'union. Elle n'a pas été associée en tant qu'organisation à la définition des orientations concernant les contrôleurs (définition des formations, charte). Du point de vue de ses animateurs, le sort fait à l'union redouble et confirme le « mépris » dans lequel l'institution tiendrait les contrôleurs.

L'UNACERC pâtit aujourd'hui d'un double décalage, qui se traduit par une diminution notable du nombre de ses adhérents¹. Le premier décalage tient aux revendications statutaires. Le mot d'ordre initial a en effet peu à peu perdu de sa force mobilisatrice. Plusieurs années de mobilisation n'ont pas permis d'obtenir des résultats de ce point de vue, et sans doute n'y a-t-il plus guère d'espoir de voir ces revendications aboutir. De plus, la proportion de contrôleurs arrivés après la refonte de la grille et donc moins mobilisables sur cette question est devenue importante, voire majoritaire. Un second décalage se creuse plus généralement entre l'UNACERC et la population qu'elle prétend représenter. L'UNACERC a fondé le succès de sa mobilisation initiale sur des contrôleurs déjà en poste au début des années 1990, c'est-à-dire ceux qui avaient défini de manière assez autonome leur rôle, en dehors des cadres institutionnels puisqu'ils étaient alors pour ainsi dire inexistant. La proportion de ces « anciens » contrôleurs décroît au profit de ceux qui sont devenus contrôleurs après la diffusion de la Charte et la (re)définition d'une politique de contrôle, ont suivi une formation avant leur prise de fonction, et sont donc plutôt disposés à suivre ces directives contrairement aux « anciens » qui pouvaient leur opposer un modèle alternatif. Les conditions sont ainsi réunies pour que l'UNACERC puisse être de plus en plus vue (à tort ou à raison) par l'encadrement de la CNAF et des CAF mais aussi par une proportion croissante de contrôleurs comme l'incarnation de la définition « ancienne » du métier.

La réception de la charte du contrôle

Une autre manière de rendre compte de la propension des contrôleurs à mettre à distance les velléités d'encadrement hiérarchique dont ils peuvent faire l'objet consiste à étudier la manière dont la charte institutionnelle de contrôle a été reçue « sur le terrain ». Les défiances initiales, parfois progressivement levées, parfois persistantes — et qui sont dans certains cas relayées par l'encadrement des contrôleurs au plan local — ainsi que la fréquente mauvaise grâce qui, au moins au début, a été mise à son application révèlent toutes les capacités de résistance opposées par un corps d'agents aux directives qui les concernent.

Lors de nos premières rencontres avec les contrôleurs, moins d'un an après la parution de la Charte, les réactions à son égard étaient généralement négatives — quand les contrôleurs avaient effectivement eu connaissance de cette Charte, ce qui était loin d'être toujours le cas. Les contrôleurs regrettaient ainsi d'avoir été « mis devant le fait accompli ». C'est tout particulièrement le cas dans l'un des sites de l'enquête, où la Charte a été publiée dans une revue de la CAF destinée aux allocataires avant d'avoir été présentée aux contrôleurs et discutée avec eux. « On s'est dit qu'ils [les allocataires] allaient se sentir protégés. Et puis, ils pouvaient nous poser des questions »².

Cette « absence de dialogue » est propice à la dénonciation d'une politique « technocratique » dont le contenu peut être critiqué pour son éloignement des « réalités du terrain ».

« C'est une aberration ! Celui qui a pondu cette charte, il n'est pas du tout au courant de ce qui se passe sur le terrain. [...] De toute évidence, ça émane de technocrates qui ne connaissent pas le terrain et qui n'ont jamais pratiqué. Parce que si ils venaient sur le terrain ils n'auraient pas cette optique là. » (Contrôleur CAF 1-CD)

« Ils nous prennent un peu pour des charlots avec c'te charte ! C'est vrai qu'ils ne sont pas sur le terrain ceux qui ont pondu ça ! Il est temps qu'ils changent leurs idées. » (Contrôleur CAF 2-L)

Les nouvelles orientations « imposées d'en haut » sont perçues comme un mode d'uniformisation des pratiques, à même de faire perdre de la richesse au métier et surtout de l'indépendance à ceux qui l'exercent.

¹ Nous n'avons pas pu obtenir d'indications précises à ce propos, mais le président de l'UNACERC confirme lors de l'entretien que le nombre d'adhérents a « singulièrement baissé ces derniers temps. »

² Entretien contrôleur n°3, CAF 4, 09/01.

« Peut-être que l'établissement de cette charte va faire que tout le monde va travailler pareil, on aura tous les mêmes consignes. J'ai l'impression que ça va un peu uniformiser. Alors, que là j'ai l'impression que chacun fait comme il a envie. Il nous arrive de reprendre des contrôles que des collègues ont faits, c'est-à-dire de refaire un contrôle derrière quelqu'un. Moi, je me dis, "je n'aurais pas fait ça", chacun travaille à sa manière. Il n'y a pas de consignes. » (Contrôleur CAF 2-G).

« On nous prend pour des cons ! On nous prend pour des bébés, on nous demande d'être stéréotypés. [...] Il faut faire confiance aux gens, pas toujours être sur leur dos, aller vérifier ce qu'ils font. » (Contrôleur CAF 1- CD)

Ainsi, une part des réticences ne porte pas tant sur le fond que sur le procédé. Une contrôleuse qui indique son accord avec le contenu de la charte, qu'elle applique largement, se dit en même temps « scandalisée » de cette opération de « mise au pas ».

« Ça nous a vraiment scandalisé, quand on a su que derrière c'était aussi pour mettre au pas certains contrôleurs dans certaines caisses, qui étaient un peu trop durs dans leur manière de travailler, assimilés à des flics. » (CAF 1- MD).

En sens inverse, mais la contradiction n'est qu'apparente, c'est aussi le flou des préconisations qui est critiqué par les contrôleurs. La charte peut ainsi d'autant plus être considérée comme une opération de pure « discipline » que ces éléments substantiels apparaissent peu précis. Plus encore, la Charte a pu contribuer à révéler aux contrôleurs les incohérences et vides juridiques dont ils s'estiment les premières victimes. « On nous demande de respecter des règles qui sont floues »¹. « C'est vrai ! On nous demande de respecter la vie privée des gens. Très bien. Mais ça commence où, le respect de la vie privée ? »².

Plus encore, la Charte a pu être perçue par les contrôleurs comme une remise en cause de leur métier. Elle leur « coupe les ailes » au point que certains se demandent « si on veut encore des contrôleurs ». « Ça fait drôle au départ. On se dit : "mais qu'est-ce qu'on a le droit de faire ?". Autant mettre les contrôleurs au chômage ! »³. C'est ainsi que l'on peut comprendre la focalisation des réactions négatives principalement sur une disposition de la Charte qui pourrait à première vue paraître anodine : le principe selon lequel les allocataires doivent être avisés de la visite du contrôleur. Plus encore qu'une intervention dans l'organisation de leur travail, cette nouvelle préconisation a pu être considérée comme une remise en cause complète. C'est qu'elle venait en effet à rebours de la manière dont nombre de contrôleurs avaient pu construire leur logique professionnelle : débusquer les fausses déclarations, en particulier en matière d'isolement, et donc jouer sur l'« effet de surprise » en trouvant au domicile un concubin présumé. Un contrôleur favorable à la charte raconte ainsi : « Ils étaient tous offusqués. Tous hostiles. Tous les anciens. Prévenir les gens, ça les choquait complètement. Ils étaient vraiment pour le contrôle inopiné. »⁴

- Le contrôle inopiné vous paraît un élément indispensable au contrôle ?

- Ah oui. Parce que d'abord les gens ne vous attendent pas. Ils sont chez eux, ils vous reçoivent. Ils sont pas là, vous avez le voisinage, vous faites le tour des boîtes aux lettres. [...] On n'y va pas pour se balader. [...] L'intérêt [du contrôle inopiné] c'est que les situations elles collent beaucoup plus au réel. Alors qu'une semaine avant j'envoie un rendez-vous à une personne qui est en parent isolé, ou en RMI, c'est sûr que je la trouverai chez elle, qu'elle sera seule, qu'elle ne bossera pas, alors qu'on sait qu'au RMI, il y a énormément de travail au noir. On bien pour vérifier la réalité du domicile, si vous mettez un rendez-vous il a le temps de revenir.⁵

L'imposition de la « prise de rendez-vous » (il s'agit en fait dans la quasi-totalité des cas d'informer par courrier de la visite du contrôleur) est plus généralement dénoncée comme signe d'une double dérive de

¹ Contrôleur n°1, CAF 4, 09/01.

² Contrôleur n°2, CAF 4, 09/01.

³ Contrôleur n°3, CAF 4, 09/01.

⁴ CAF 5-MM (contrôleur depuis 1992).

⁵ Contrôleur CAF 1-CD.

l'institution. Celle de la logique purement gestionnaire du rendement, tout d'abord, à laquelle les contrôleurs sont jusqu'à présent beaucoup moins soumis que les employés des services dits de « production ».

« C'est vrai que [avec les contrôles inopinés] on fait peut-être moins de chiffre. Et encore ça reste à prouver parce qu'il y a eu une étude qui a été faite, il en ressort qu'en travaillant sur rendez-vous il y a 54 % des gens qui sont absents. La valeur du rendez-vous elle est relative. Elle est très relative. [...] Avec la charte de contrôle, ça va être de plus en plus ça [du chiffre]. Il faut savoir si on veut de la qualité, ou si on veut de la quantité. Ça c'est rarement compatible. » (Contrôleur CAF 1- CD).

Cette logique quantitative est conçue comme l'inverse d'une politique rigoureuse, dans la mesure où elle oriente les pratiques vers l'augmentation du nombre de dossier traités au détriment de la recherche de la « vérité » des situations.

- Quand j'entends parler de la fameuse charte, je me dis "ça ne me plaît pas, mais, ça va nous simplifier la vie".
- Pourquoi ?
- Parce que, on va aviser l'allocataire de notre venue, il nous préparera les documents, donc, finalement, on va travailler sur documents. On regardera, l'allocataire, il pourra tricher à sa convenance, et préparer ce qu'il va nous dire. Je pense que pour nous, ça va nous simplifier la vie, on fera plus de rendement, puisque avec avis de passage, on les trouvera certainement plus que de manière inopinée. (Contrôleur CAF 2-G).

L'avis de passage avant les visites comme, de manière plus globale, la Charte, peuvent ainsi être dénoncés par certains contrôleurs comme les signes d'une seconde dérive, dans le sens de la « démission » et du « laxisme » de l'institution qui les emploie, eux qui fondent leur identité professionnelle sur le « courage » et la « rigueur ».

« Quand j'ai vu ça je me suis dit qu'il y avait eu de sacrés dérapages ! [...] J'ai pensé que la CNAF baissait les bras. On a l'impression qu'ils veulent des contrôles pour montrer que la CNAF est rigoureuse mais en même temps ils veulent pas de vagues. » (Contrôleur n°1, CAF 4, 09/01).

Les contrôleurs ne sont du reste pas les seuls à formuler de type d'appréciation, comme en témoignent les propos de ce chargé de mission auprès du directeur (Il d'abord été employé au contentieux, est devenu contrôleur, puis responsable du contrôle et contentieux avant d'obtenir un poste d'agent de direction à la CAF 1).

- Je m'abstiendrai de tout commentaire sur la charte de contrôle.
- Pourquoi ?
- Je n'ai pas l'intention de dire quoi que ce soit là-dessus
- Vous condamnez la charte ?
- Je pense que la charte telle qu'on l'a établie, la dernière version que j'ai vue, va à l'encontre de l'esprit qu'on veut claironner de tous les côtés, qu'on veut aller contre la fraude. Je donnerai qu'un exemple. Pour moi, et je ne veux pas dire que tous les allocataires sont des fraudeurs, mais avertir les gens qu'on va aller chez eux conduit forcément, et c'est la nature humaine, à faire disparaître tout élément qui est contraire à ce qui a été déclaré. Et qu'on me prouve le contraire.

L'acceptation et l'application de la charte par les contrôleurs n'est du reste pas le seul fait des contrôleurs eux-mêmes. Elles tiennent aussi pour une bonne part au plus ou moins grand empressement de la direction des caisses à cet égard. Cela se traduit en premier lieu par des délais d'application très variables. Cela se traduit également par des modalités et une intensité de mise en œuvre elles aussi très variables. Ces modalités ont généralement fait l'objet de discussions entre les contrôleurs et l'encadrement des caisses, ce qui comme le dit une responsable du contrôle, a permis de « mieux faire passer la pilule ». Les principes de la charte ont ainsi pu être traduits en prescriptions pratiques, parfois *a minima* en maintenant des visites inopinées pour la vérification des situations d'isolement, voire à n'aviser de l'enquête qu'en cas d'absence lors d'une première visite inopinée...

Si les premières réactions à la charte ont indéniablement été majoritairement négatives, les oppositions n'ont toutefois pas été unanimes et ont pu progressivement être au moins partiellement levées. D'abord, dans certains cas, la charte n'a pas forcément bouleversé les pratiques des contrôleurs. Ainsi, en particulier dans les caisses où les contrôleurs ont à se déplacer dans un vaste secteur, la prise de rendez-vous était déjà pratiquée ; moins à des fins de « respect de la vie privée » que pour des raisons d'organisation (éviter que des déplacements de plusieurs dizaines de kilomètres ne conduisent à trouver porte close). C'est le cas de ce contrôleur opérant dans une zone rurale. « Pour moi, la charte n'a rien révolutionné. Disons que le système des rendez-vous, on le faisait quand même très fréquemment. »¹

Ensuite, les réactions négatives sont tendanciellement proportionnelles à l'ancienneté : les plus « jeunes », ceux qui n'avaient guère eu le temps de consolider l'orientation de leurs pratiques sont généralement aussi les moins réticents — sans parler de ceux qui ayant pris leur fonction à partir de 2000 ont immédiatement intégré la charte dans leur socialisation professionnelle.

« Il paraît que je serais la seule à appliquer la charte ici. [...] Moi, la charte ça ne me dérange pas trop, parce que c'est vrai que je ne suis encore pas trop ancienne dans le métier. Je reconnais que ceux qui sont là depuis 15 ans, ils ont plus de mal. » (CAF 1-NF).

Enfin, les préventions initiales ont été en partie levées. C'est en particulier le cas pour la principale pierre d'achoppement : la prise de rendez-vous. Certes, celle-ci était encore loin d'être systématiquement appliquée lors de nos dernières observations de terrain, plus de trois ans après sa diffusion : si, dans la plupart des cas, les visites des contrôleurs sont généralement avisées, ce n'est jamais systématique, et il arrive que ce ne soit jamais le cas. Mais nombre des objections qui étaient au départ opposées à la prise de rendez-vous ne sont plus soulevées. Au cours des entretiens, les contrôleurs nous disent souvent avoir changé d'avis à ce propos, ne serait-ce que pour des raisons pratiques.

« Il faut dire que la charte, on était pas tellement chaud à l'époque. Mais finalement les rendez-vous, c'est quand même clair que si on fait des déplacements assez lointains, c'est quand même plus agréable de trouver la personne, et d'éviter de revenir. » (CAF 5-GK).

¹ CAF 5-MB.

§ 2. Les ambiguïtés du rôle de contrôleur

Les progrès réalisés dans la définition collective de ce que doit être un contrôleur et de ses pratiques légitimes n'équivalent pas, loin s'en faut, à un parfait cadrage du rôle. Deux éléments rendent en effet ce cadrage problématique. En premier lieu, les contrôleurs sont placés dans une situation fondamentalement paradoxale, qu'on peut qualifier d'insécurité juridique : alors que tout les engage à une forte croyance dans le droit, ils éprouvent quotidiennement les limites de l'application rigoureuse à laquelle ils sont destinés par fonction, et ce tant à cause des difficultés de leur maîtrise pratique du droit qu'en raison de la logique des situations qu'ils ont à qualifier (1). En second lieu, les contrôleurs occupent une place singulière dans l'institution, marquée par une extériorité et une indépendance relativement importantes (2). L'on comprend dans ces conditions que les contrôleurs demeurent contraints à des formes de « bricolage » ou d'« improvisation », dont l'orientation se dessine dans la combinaison des configurations institutionnelles locales et des dispositions personnelles des titulaires de ces postes (3).

1. L'insécurité juridique des contrôleurs

Sur le plan du rapport au droit, les contrôleurs sont placés dans une situation paradoxale. En s'inspirant de la notion d'insécurité linguistique proposée par William Labov, on peut qualifier cette situation paradoxale d'insécurité juridique¹. Rappelons que l'insécurité linguistique correspond à la situation d'agents et de groupes qui, du fait de leur position et trajectoire sociales (petite bourgeoisie en ascension récente fréquemment confrontée aux classes supérieures) entretiennent une forte croyance à la norme (« hypersensibilité linguistique ») et sont en même temps dans l'impossibilité de s'y conformer pleinement, ce dont ils ont conscience et dont ils souffrent, leurs imperfections de langage leur rappelant régulièrement qu'ils n'ont pas tous les moyens de leurs ambitions.

Les contrôleurs, parfois du fait des dispositions associées à leurs origines et à leur position sociale, toujours du fait de la place qu'ils occupent dans l'institution et, plus généralement, du fait de la manière dont se définit leur fonction dans les relations qu'ils entretiennent avec les autres agents des caisses, ceux d'autres organismes et les allocataires qu'ils contrôlent, sont eux aussi prédisposés à entretenir un rapport de forte croyance dans la norme (juridique, cette fois), à condamner les moindres écarts (hypersensibilité), et à s'efforcer de l'appliquer de manière stricte. Cette croyance et cette « hypercorrection » juridique se heurte toutefois aux obstacles qui s'opposent à l'accomplissement du rêve de perfection juridique à laquelle elle est logiquement associée : les limites d'une qualification juridique essentiellement pratique, la complexité et les modifications fréquentes des règles à appliquer, l'instabilité et la nature même des situations sociales sur lesquelles les contrôleurs doivent statuer.

Un juridisme de position

Au-delà des logiques institutionnelles de carrière, toute une série de dispositions particulières conduisent à devenir contrôleur : outre le goût de l'investigation et du contact humain, les contrôleurs témoignent d'une attirance pour le droit, voire d'une forme de légalisme et plus généralement, une inclination à la « rigueur » revendiquée comme telle (« j'aime ce qui est carré »).

Reste que s'il y a sans doute des prédispositions à l'occupation d'une telle fonction, son exercice façonne aussi en retour les dispositions des agents : leur manière de voir le monde social et en particulier ses régions défavorisées, leur rapport à la règle, leurs perceptions de la morale et de la justice, et toutes les pratiques associées à ces schèmes de perception et ces attitudes ; en bref leur habitus. Plus précisément, on peut ainsi penser que c'est l'occupation du poste qui conduit à « révéler » la forte croyance dans le droit qui leur est généralement attribuée et qu'ils revendiquent eux-mêmes. D'abord, parce que ce juridisme ou ce légalisme pouvaient ne constituer que des dispositions parmi d'autres, qui ont pris une importance

¹ Voir Labov William, « L'hypercorrection de la petite bourgeoisie... », *art. cit.* Il va de soi que, comme le suggère la référence à Labov et malgré une identité de termes, l'insécurité juridique dont il s'agit ici se distingue de celle à laquelle font référence les juristes et qui sert essentiellement à désigner les conséquences des « failles », des « vides » ou des « contradictions » des textes.

particulière du fait de l'exercice du contrôle. Ensuite parce que l'expression d'une telle orientation, lors des entretiens mais aussi au travail, est une manière de rationaliser la trajectoire : de donner sens au « choix » du métier de contrôleur en montrant que leur trajet se fonde pour une part sur un projet, ou à tout le moins sur des préférences personnelles. Enfin parce que ces dispositions sont aussi l'effet (et pas seulement la cause) de l'occupation de cette position : s'il est probable que des prédispositions légalistes favorisent l'orientation vers le contrôle, exercer le métier de contrôleur prédispose à coup sûr au légalisme.

C'est sur ce dernier point qu'on voudrait insister. Si l'on veut comprendre pourquoi les contrôleurs sont plutôt enclins si ce n'est au rigorisme et à une attitude rigide, au moins à une tendance à l'« hypercorrection juridique » en dépassant les explications trop simples et univoques (le simple reflet de leur fonction ou le « rigorisme des classes moyennes »), il reste à montrer comment le système des relations dans lequel sont pris les contrôleurs les engage à une position rigoureuse : c'est l'hypothèse d'un rigorisme, ou d'un juridisme de position.

On peut penser qu'il y a une forme de contrainte au rigorisme, qui s'exerce à quatre niveaux. Au premier niveau, celui des relations avec les « partenaires » (fisc, ASSEDIC, etc.), le contrôleur est en quelque sorte la « vitrine » de l'institution qui permet de juger de son « laxisme » ou de sa « rigueur ». Les contrôleurs sont ainsi investis d'une fonction de représentation qui oblige d'autant plus à faire la démonstration du sérieux et de la rigueur que la suspicion du « laxisme » pèse toujours plus ou moins sur les CAF. De plus, les contrôleurs sont dépendants de ces relations, notamment pour avoir des informations : s'ils veulent les préserver, ils doivent rester « crédibles », et ce d'autant plus que ces relations sont établies au niveau personnel beaucoup plus que d'institution à institution.

On peut faire au second niveau, celui des relations internes aux caisses, le même type de raisonnement : ce qui fonde la légitimité des contrôleurs, c'est leur capacité à garantir le respect de la norme, dans les cas où le fonctionnement standard de l'appareil bureaucratique n'y suffit pas. C'est leur raison d'être, et ce d'autant plus qu'ils ont développé des (bonnes) raisons de veiller au respect de la norme : présentés (ou se présentant) comme les garants de la justice sociale, ils se retrouvent en quelque sorte prisonniers du système de justification qu'ils ont construit (ou qu'on a construit pour eux). C'est sans doute encore plus vrai en ce qui concerne les relations entre contrôleurs. Lors des échanges sur les cas qu'ils ont eu à traiter, c'est plutôt une dynamique rigoriste qui s'engage, au sens où les risques de perdre la face vis-à-vis des collègues sont plus grands dans les cas de « largesses » que dans les cas de « sévérité ».

C'est ce qu'indique le cadre d'une caisse lors d'une réunion du groupe politique de contrôle (14 octobre 1999), en faisant état de la pression diffuse qui s'exerce au sein du groupe des contrôleurs. « Leurs collègues peuvent toujours leur dire : "Tu t'es fait avoir ! Si j'y avais été, ça ne se serait pas passé comme ça !" ». Du coup, ils se sentent obligés de ramener un maximum de vies maritales. »

Le troisième niveau est celui des interactions avec les contrôlés. Ici plus encore on peut emprunter à Erving Goffman l'idée de l'importance de la préservation de la face. La rigueur juridique, l'opiniâtreté à débusquer mensonges et dissimulations ne se limite pas aux exigences officielles de la fonction. Elles renvoient sans doute à des dispositions sociales plus favorables au formalisme qu'à la compassion pour les pauvres. Mais ce n'est pas tout. Il faut ici également tenir compte des logiques propres à l'interaction d'enquête. Pour les contrôleurs, l'impératif de préservation de la face au cours de ces interactions se traduit par la nécessité de ne pas « se laisser rouler dans la farine ». Et c'est en se montrant inflexible que les contrôleurs parviennent le plus aisément à montrer que tel n'est pas le cas, dans la mesure où c'est un moyen de maintenir pour soi et pour les autres l'identité d'un professionnel compétent. « On montre aux gens qu'il ne faut pas nous prendre pour des imbéciles », dit un contrôleur¹. Tout se passe comme si la logique de la relation avec les contrôlés conduisait les contrôleurs à préférer prendre le risque de passer pour un « méchant » (ce qui peut toujours être justifié en invoquant les règles qui les dépassent) plutôt que de courir celui de passer pour un « idiot » (ce qui ne renverrait qu'à leurs propres faiblesses).

Ces trois niveaux de relations sont intériorisés au point de structurer, par un jeu d'homologie, le rapport que les contrôleurs entretiennent à leur fonction, qui constitue le quatrième niveau : celui de « l'identité professionnelle pour soi » et des tactiques déployées pour tenir à ce poste. Les contrôleurs doivent à ce

¹ CAF 1-FP.

niveau se constituer un système de rationalisation qui permette de se convaincre de leur propre utilité. Ils doivent se fixer une « ligne de conduite », une attitude type qui évite d'avoir à tout remettre à plat à chaque fois. S'agissant d'un métier exposé à la misère humaine, ils doivent enfin se constituer un système de protection. À ces trois exigences, le rigorisme dans l'application des règles offre une réponse. « Je suis une contrôleur très rigide, mais ça permet de continuer à faire ce métier », explique ainsi l'une d'entre eux (CAF 1, DB, conversation informelle).

Dans le prolongement de cette analyse, on peut aussi faire l'hypothèse que c'est plus généralement dans les modalités de construction d'une identité professionnelle positive que se noue le juridisme des contrôleurs. Pour projeter une image valorisée, les contrôleurs sont amenés à construire, pour eux-mêmes et pour les autres, leur travail en termes de justice sociale, de manière pour partie homologue au système des raisons qui prévaut au niveau de l'élaboration de la politique de contrôle à la CNAF. Outre le légalisme pur et simple, tout un ensemble de maximes permet de retourner la surveillance et la répression des démunis en œuvre au service de la justice sociale : « ceux qui perçoivent indûment des prestations pénalisent ceux qui en ont vraiment besoin » ; « la lutte contre la fraude est indispensable au maintien du système de protection sociale parce qu'elle est une condition de l'acceptation des prélèvements par l'« opinion publique » », etc.

Ce travail de justification n'est sans doute pas sans conséquences sur les pratiques des contrôleurs, et en particulier sur leur rapport au droit. On peut ainsi faire l'hypothèse que le rigorisme dont sont souvent taxés les contrôleurs dans l'application des règles a précisément partie liée avec la position en porte-à-faux qui est la leur. Les contrôleurs sont en effet contraints vis-à-vis de leurs collègues, des allocataires qu'ils contrôlent mais aussi vis-à-vis d'eux-mêmes, à produire et à entretenir la croyance dans le bien-fondé de leur travail, en le présentant comme nécessaire à la justice sociale. Ils mettraient ainsi d'autant plus de zèle dans la stricte application des règles qu'ils fondent leur position et leur légitimité sur cette justification. Tout écart remettant en cause ce sur quoi leur position est établie, ils seraient dès lors prédisposés à surinvestir dans la conformité aux normes. Plus encore, le rigorisme juridique serait lié à la quête d'une voie de salut pour ces agents à la position délicate. Vis-à-vis des autres catégories d'agents, le stigmate du « flic des pauvres » pourrait ainsi être retourné en rectitude au service de la justice. Vis-à-vis d'eux-mêmes, l'autopersuasion d'être au service de la justice sociale, rendue nécessaire par le « sale boulot » auquel ils sont contraints, entretiendrait en retour la rigueur dans l'application des règles.

La difficile maîtrise d'un corpus juridique complexe et changeant

Ce juridisme de position se heurte toutefois à d'importants obstacles et limites qui en contrarient la réalisation.

Si l'on reprend le modèle de Labov, c'est d'abord un déficit de compétence qui est au principe de l'« insécurité », ici juridique. Concernant les contrôleurs, les choses sont plus compliquées que cela. En effet, les années que la quasi-totalité d'entre eux ont passé à traiter des dossiers leur confèrent une compétence technique rarement prise en défaut. Mais ils entretiennent un rapport avant tout pratique au droit, dont ils ne maîtrisent évidemment pas toutes les dimensions. Comme on l'a vu, l'exercice du contrôle est une sorte de carrefour de règles très différentes : si les contrôleurs maîtrisent bien celles du versement des prestations, ils sont moins imprégnés des règles du contentieux, par exemple, ce qui génère souvent des incompréhensions quant aux suites (en particulier quand, précisément, il n'y a pas de suites) contentieuses données à leur travail.

Mais plus qu'un déficit de compétence juridique, c'est plutôt l'incertitude et les changements des catégories qu'ils doivent mettre en œuvre qui leur posent problème. C'est là un point très régulièrement soulevé, et que les premières formations des contrôleurs avaient permis d'identifier clairement.

Dans un document de bilan, il est ainsi noté que les contrôleurs demandent la « clarification de certains textes ou circulaires dont l'ambiguïté, le peu de référence au droit, accentuent un positionnement délicat qui génère malaise et manque de « crédibilité » »¹.

¹ Bilan de la formation expérimentale des agents de contrôle des caisses d'allocations familiales, CNAF, Département formation, 1993, p. 21.

Leur travail consiste essentiellement en l'usage de « critères de fait » permettant de qualifier des situations (vie maritale, sources de revenus, présence en France des enfants, activités, etc.)¹. Ces critères doivent par définition être « adaptés » et non seulement « appliqués » aux situations qu'il s'agit de qualifier. C'est un travail d'autant plus difficile que ces critères posent eux-mêmes des problèmes de définition. On le voit en particulier avec la notion d'isolement : les critères qu'ils utilisent ne sont pas toujours précisément définis. Ils peuvent changer d'une caisse à l'autre. Ils changent également dans le temps, du fait d'une réglementation évolutive (ce qui conduit les contrôleurs à considérer que le droit qu'ils appliquent est de nature très politique) mais aussi à des modifications de la jurisprudence et de son interprétation par les magistrats². Toute une jurisprudence est venue baliser l'application de ce critère, et un important travail en ce sens a été réalisé à la CNAF. Cela n'a cependant pas complètement réglé les problèmes d'usages de cette notion dans le travail des contrôleurs.

Ces difficultés tiennent aussi à la particularité du moment du traitement bureaucratique auquel interviennent les contrôleurs. L'organisation du contrôle à domicile conduit en effet à ce que les contrôleurs voient surtout les cas « douteux », ceux qui rentrent difficilement dans les cases des imprimés, dans les catégories génériques qui doivent valoir pour l'ensemble de la population, et sont conçues pour réunir des informations qui sont formalisées en termes très généraux. Les contrôleurs interviennent donc surtout aux marges, dans les failles, les oublis, les incohérences des règles et catégories administratives. Un contrôle, en effet, est souvent déclenché parce qu'un cas ne rentre dans aucun un type et/ou n'est tout simplement pas conforme aux attendus d'un technicien ou d'agent d'accueil.

Par exemple, à la suite d'un entretien à l'accueil avec une femme qui vient déclarer qu'elle s'est séparée du père de ses enfants, une technicienne décide d'ouvrir des droits à l'API tout en demandant un contrôle car « il y a trop de choses qui ne vont pas dans ce dossier : il n'y a pas d'inscription ANPE, la quittance n'est pas très conforme [...]. Ce qui m'embête ici c'est qu'elle a déjà fait une première demande qu'on lui a refusé et elle ne s'est pas manifestée pendant longtemps. Et maintenant la revoilà ! ». Comme on le voit, la suspicion de l'agent est ici provoquée par un comportement qui lui semble illogique parce que non conforme à la logique selon laquelle il y a certaines démarches à suivre pour se sortir d'une situation difficile ; alors même que rien n'interdit de penser (selon une autre logique) que l'allocataire méconnaît ces démarches d'une part, et d'autre part, que dans des situations de détresse, il peut justement paraître très coûteux de faire ce type de démarches.

Leur métier s'apparente à une activité de traduction et, bien souvent, de réparation : que font-ils sinon (re)mettre de l'ordre et de la cohérence formelle dans la complexité des vies qu'ils sont amenés à saisir en recomposant des parcours et/ou comportements non intelligibles au travers de la logique universalisante (ou dominante) objectivée dans les rubriques des questionnaires ?

Une autre particularité du travail des contrôleurs tient au fait que l'obligation du respect d'un ensemble de normes à laquelle ils sont soumis procède moins d'un encadrement hiérarchique s'exerçant *a priori* que de l'impératif prégnant de « ne pas faire de bruit », c'est-à-dire de ne pas livrer des conclusions susceptibles d'entraîner des contestations. C'est ainsi en quelque sorte après coup, dans les suites et éventuelles poursuites occasionnées par le contrôle, que résident les plus forts ressorts du cadrage juridique des pratiques des contrôleurs. Si l'ampleur des recours contentieux et procès intentés par les allocataires à la suite d'un contrôle demeure limitée, les contrôleurs n'en sont pas moins hantés par cette perspective et ajustent leurs pratiques en conséquence. Ils sont ainsi particulièrement soucieux de produire des documents qui soient juridiquement recevables en cas de contestation. Et si la dimension attentatoire à la vie privée des pratiques d'enquête n'est limitée qu'à la marge par l'encadrement institutionnel des contrôleurs, elle l'est en revanche par l'anticipation des éventuelles plaintes auxquelles elle pourrait donner lieu. La perte d'un procès est très rare, mais aussi vécue par les contrôleurs comme un traumatisme important qui remet en cause leur

¹ Les critères de fait, fréquemment utilisés dans le droit de la protection sociale, se distinguent des critères faisant l'objet d'une définition légale et renvoyant à un statut. Sur cette notion, voir Sayn Isabelle, *Enfant à charge et parent isolé ou les difficultés de mise en œuvre des critères de fait*, op. cit.

² Dans l'un des sites étudiés, l'arrivée d'un nouveau procureur a par exemple été l'occasion d'un litige concernant les délais de prescription, suite au recours d'un allocataire.

compétence et, au-delà, la légitimité de leur position institutionnelle, précisément fondée sur la rigueur de l'application du droit.

Ces agents de l'ordre ne disposent eux-mêmes que des prérogatives imprécises — cf. *supra*. Leur statut est loin d'être parfaitement clair quant à l'étendue de leurs possibilités d'investigation. À tout le moins les contrôleurs n'ont-ils pas une connaissance claire de leurs limites. Et quand bien même certaines règles existent, les contrôleurs « oublient » souvent d'en tenir compte (visites non avisées, absence d'information complète de l'allocataire contrôlé, usage d'informations sans valeur juridique, obtenues parfois suite à des pratiques à la limite de la légalité, etc.). C'est là aussi un des éléments de l'« insécurité juridique » des contrôleurs : alors qu'ils fondent leur position sur une revendication de rigueur dans l'application du droit, ces petits professionnels du droit sont contraints au bricolage.

On verra plus loin comment le social vient remplir ces « vides juridiques » : tout comme la qualification des situations, le cadrage des pratiques de contrôle repose de fait nécessairement sur des principes et des logiques qui n'ont rien de juridique, et tiennent aux catégories de perception et d'action socialement — autant que juridiquement — constituées des contrôleurs, et aux conditions de déroulement des interactions de contrôle. On voudrait pour l'instant indiquer ce qui dans l'organisation du travail des contrôleurs permet de conjurer — partiellement — ces difficultés. Il y a tout d'abord l'organisation des services contrôle qui, lorsqu'ils existent et sont suffisamment importants, permettent aux contrôleurs un accès facilité à des cadres dont ils peuvent solliciter l'avis dans les cas qui leur posent problème. Dans certaines caisses, il existe même des « experts » dont le rôle est d'apporter une assistance juridique aux différentes catégories de personnel pour les dossiers délicats à traiter. Plus généralement, encore une fois au moins lorsque les contrôleurs sont suffisamment nombreux et donc au moins dans les caisses d'une certaine importance, des formes de mise en commun, entre contrôleurs, permettent de partager les difficultés et de ne pas laisser leur résolution peser sur un seul contrôleur. Des réunions ont généralement été mises en place, au cours desquelles les contrôleurs peuvent se livrer à des échanges à propos de leurs dossiers. Bien que gérés de façon autonome et discrète — dans les deux sens du terme —, les dossiers des allocataires peuvent donc être partagés non seulement avec celui ou celle qui les supervise, dans certains cas avec des experts, mais aussi entre collègues. Dans ce cas, la lecture de ce qu'il faut faire, des démarches à poursuivre ou à arrêter, les règles à appliquer dans telle situation n'est pas un acte seulement individuel. C'est alors une sorte de jurisprudence en actes qui permet de réduire l'« insécurité juridique ».

Mettre de l'ordre dans un monde instable

L'incertitude et la complexité des textes n'est toutefois rien à côté de l'instabilité généralisée à laquelle les contrôleurs sont confrontés. Cette instabilité est en premier lieu macrosociale, si l'on peut dire. Les contrôleurs sont confrontés à ce qu'ils perçoivent comme des bouleversements sociaux rapides et incessants.

« Même après des années et des années d'expérience, il y a toujours des choses nouvelles, on se dit “ben tiens, j'aurais jamais cru que ça puisse exister”. Ce n'est pas figé, les situations évoluent, les mœurs évoluent. Donc, nous il faut s'adapter en fonction de ça. » (entretien, contrôleur CAF 1-G).

En second lieu, l'instabilité marque les situations concrètes sur lesquelles ils doivent statuer. Celles-ci se définissent en effet le plus souvent par la précarité et les modifications fréquentes : vies de couple décousues, activités professionnelles intermittentes, configurations familiales changeantes, etc. Un contrôleur évoque ainsi les difficultés inhérentes au décalage entre les modes de vie des populations démunies auxquelles ils ont affaire et des critères administratifs qui renvoient à la durée.

« Vous comprenez, on leur dit que l'hébergement c'est forcément temporaire et qu'au delà de deux mois on considère qu'ils vivent maritalement. Mais pour eux, une vie maritale ça peut durer un mois ou deux ! Un jour, ils sont avec quelqu'un, et le lendemain c'est fini ! Pourquoi voulez-vous qu'ils viennent nous déclarer : “au fait, là, je vis avec quelqu'un” puisque ça peut casser le lendemain ? ! » (conversation informelle, contrôleur 2 CAF 4). Un autre : « Y en a qui voudraient contrôler leur vie, mais c'est pas possible ! Ça dure six mois à la limite et ça repart dans tous les sens ! » (idem, contrôleur 3).

En troisième lieu, au-delà de l'instabilité objective des situations, c'est la distance qui sépare l'univers de référence d'agents en situation précaire de celui de l'institution sociale qui les contrôle, constitué de normes et de règles juridiques qui fait obstacle au juridisme des contrôleurs.

La distance au droit s'observe d'abord dans le rapport avec ce par quoi les obligations juridiques et l'obtention des droits se réalisent : les papiers¹. Le travail bureaucratique consiste très largement en la manipulation de papiers. C'est tout particulièrement le cas du contrôle, qui requiert l'examen d'un grand nombre de pièces justificatives. Avec, bien sûr, des différences et des nuances qu'il faudra établir plus précisément, les agents sociaux démunis qui composent l'essentiel de la population des enquêtés entretiennent quant à eux un rapport à ces papiers mal ajusté aux exigences bureaucratiques : ils sont généralement mal rangés, mal conservés, soit perdus, soit gardés sans discernement et entassés — la boîte à chaussures ou à gâteaux et le sac en plastique sont les modes de conservation qui symbolisent aux yeux des contrôleurs cette forme d'incompétence. Les imprimés et formulaires sont parfois mal compris. « Je ne m'y retrouve pas dans toute cette paperasserie ! » remarque ainsi un ancien commerçant au RMI. Cela n'est pas sans conséquence sur le contrôle : bon nombre des indus détectés par les contrôleurs ne sont en effet pas liés à une fraude ou à une omission (volontaire ou non), mais aux erreurs que font les allocataires en remplissant les imprimés, qui traduisent la logique du traitement bureaucratique plus que celle des situations telles que peuvent les vivre les allocataires.

Une erreur classique : l'allocataire indique dans les ressources qu'il a à sa disposition le montant du RMI qu'il perçoit (comme pour la feuille d'impôts), lequel apparaît alors comme une « nouvelle source de revenu » aux yeux de la CAF qui suspend aussitôt le RMI à l'allocataire.

Si cette extériorité par rapport aux papiers peut s'interpréter comme une forme d'incompétence, elle peut renvoyer aussi à une forme de « défense passive ». Ne pas s'occuper des papiers, c'est aussi ne pas se laisser prendre dans la mécanique du traitement bureaucratique. C'est peut-être aussi plus ou moins consciemment refuser d'intégrer la logique institutionnelle en refusant le minimum requis de la bonne volonté administrative². C'est opposer un refus pacifique de coopération, en ne préparant pas à l'avance les documents demandés par le contrôleur lors d'une précédente visite.

Sans doute est-ce avec les groupes pour lesquels cette extériorité est la plus radicale que se révèle le mieux la distance structurelle qui, plus généralement, sépare les fractions fragilisées des classes populaires de la logique institutionnelle à laquelle ils sont confrontés. Parmi ces groupes, les « gitans » revient plus particulièrement dans les propos des contrôleurs. Comme le dit l'un d'eux :

« Ils vivent dans un monde sans papiers ! Vous pouvez toujours leur demander des papiers, ils vous diront oui tout de suite, ils iront même vous en fabriquer sur le champ, mais au fond ils s'en fichent complètement ! » (conversation informelle, contrôleur 2 CAF 4).

De par le maintien de cette extériorité, du fait aussi des conditions de vie qui sont les leurs, les gitans échapperaient à l'emprise de l'institution. Ils peuvent en retirer des ressources, mais n'assument aucun des coûts (symboliques, en démarches, en temps, etc.) occasionnés par le traitement bureaucratique. Et de fait, les contrôleurs s'accordent généralement sur l'impossibilité d'exercer leur fonction lorsqu'il s'agit des « gens du voyage ».

La distance à l'institution et au droit renvoie plus généralement au niveau de compétence juridique et aux possibilités inégales qu'il offre de recourir (au sens ordinaire) au droit et de recourir (au sens juridique cette fois) contre les décisions de l'institution. Quel que soit son niveau, cette compétence juridique est éminemment empirique : on connaît moins les conditions d'octroi de telle prestation que le fait qu'un voisin dans une situation proche la perçoit. La compétence juridique que constitue la connaissance des droits existants, la maîtrise des critères et du vocabulaire technique, ne vaut pas légalisme. Elle peut aussi

¹ Cf. Dardy Claudine, *Identités de papiers*, op. cit., notamment p. 47 et suivantes. Cf. aussi plus généralement Laé Jean-François, Murard Numa, *L'argent des pauvres...* op. cit.

² Sur le maintien de la distance par rapport aux institutions, cf. par analogie avec l'institution scolaire Willis Paul, « L'école des ouvriers », art. cit.

permettre des « abus » d'autant plus importants et difficile à déceler qu'ils sont faits en toute connaissance de cause. Aussi est-il permis de penser que les cas de fraude avérés concernent moins les agents les plus démunis que ceux qui disposent des ressources sociales et culturelles leur permettant de se mouvoir dans l'univers des droits. Et si les agents les plus faiblement dotés en compétences juridiques sont parmi les plus contrôlés, c'est aussi comme on l'a suggéré du fait des erreurs et incohérences qu'ils commettent en raison de leur incompetence.

Les recours, destinés à faire appel des décisions de la caisse, et les procédures contentieuses parfois entamées par les allocataires, exigent une compétence juridique nettement plus importante¹. L'augmentation récente de leur nombre ne saurait cependant être analysée directement comme un effet de l'amélioration des compétences juridiques des allocataires ; elle doit aussi être rapportée à l'intensification des contrôles. Si elle n'en est donc pas simplement une conséquence, l'augmentation des recours pourrait bien aussi avoir des effets en retour sur le rapport au droit des allocataires. Autrement dit, la « rigueur juridique » alléguée par le développement du contrôle pourrait bien aussi, par ce biais ni prévu ni désiré, rendre les « assistés » plus compétents juridiquement.

2. Les contrôleurs dans l'institution

La manière dont les contrôleurs envisagent leur travail et leurs pratiques concrètes peuvent changer assez sensiblement d'un organisme à l'autre. Ces changements ne correspondent toutefois que très peu à une détermination directe de l'activité des contrôleurs par les politiques locales de contrôle — si l'on désigne par ce terme un ensemble explicitement coordonné d'orientations et de moyens définis par la direction des caisses. Ils renvoient davantage à une politique générale de la caisse qui, selon qu'elle sera réputée plutôt tournée vers la rigueur gestionnaire ou plutôt vers la lutte contre la pauvreté conduira à toute une série de « choix » porteurs de conséquences sur le contrôle à domicile : ajout ou non de cibles au plan national de contrôle, pratiques différentes en matière de dépôt de plainte, plus ou moins grande importance accordée à la « relation avec l'allocataire », etc.

Ainsi, les caisses où les contrôleurs se montrent les plus « sévères » ne sont pas nécessairement celles où la direction affiche le plus fortement la conduite d'une politique de contrôle formalisée. C'est tout à fait apparent dans l'un des sites de l'enquête, où très peu de choses ont été réalisées pour l'encadrement des pratiques des contrôleurs (pas de politique de recrutement, mise en place tardive et limitée de l'information sur la charte de contrôle, absence de modernisation des moyens des contrôleurs qui écrivent toujours leurs rapports à la main, avec un carbone...). Comme nous le révèle un membre du personnel de direction, cette non-politique est du reste tout à fait délibérée : les pratiques rigoristes des contrôleurs, presque tous en poste de plus de dix ans, sont connues et acceptées, le laisser-faire permettant à la direction de ne pas les assumer.

Autant sinon plus que dans des directives explicites, la raison des différences entre caisses réside donc dans la combinaison de la politique générale des caisses, de l'histoire de l'investissement de la direction dans le contrôle, et du modèle professionnel qui se définit dans les caractéristiques du groupe des contrôleurs. Cette particularité est rendue possible par la position singulière des contrôleurs dans l'institution.

À l'insécurité juridique des contrôleurs se combine en effet une position institutionnelle singulière. Lorsqu'on leur demande de se situer dans l'organigramme de leur organisme, les contrôleurs éprouvent parfois des difficultés à répondre avec précision. Ils ne sont plus seulement « techniciens », mais pas vraiment « cadres », leur rattachement à une direction (le plus souvent celle des prestations) leur apparaît souvent théorique. Comme les relations qu'ils entretiennent avec les autres catégories d'agents et leur encadrement, elle est localement variable, mais n'en demeure pas moins généralement marquée par une certaine extériorité des contrôleurs par rapport à l'institution. Autant d'éléments qui rendent possible la persistance de variations individuelles dans la définition et l'exercice de la fonction de contrôle.

L'organisation pratique de leur travail conduit les contrôleurs à un certain isolement, à une position intermédiaire dans l'institution, mi-dedans mi-dehors. L'essentiel de leur activité consiste en effet dans les

¹ Felstiner William, Abel Richard, Sarat Austin, « L'émergence et la transformation des litiges... », *art. cit.* Pour une mise en perspective, cf. également Pinto Louis, « Du pépin au litige... », *art. cit.*, et Serverin Évelyne, *Sociologie du droit*, Paris, La Découverte, 2000, p. 96-100.

démarches d'investigation et dans la rédaction des rapports. Ils sont toujours seuls lors de leurs investigations — en dehors bien sûr des « parrainages » pour les nouveaux arrivants¹. C'est le cas lors des déplacements et de la conduite d'enquêtes à domicile, qui représentent la majeure partie de leur temps de travail. C'est le cas également lors des démarches auprès d'autres institutions, qui sont effectuées dossier par dossier, contrôleur par contrôleur. La rédaction des rapports est également une activité solitaire, et ce d'autant plus qu'elle se déroule plus souvent au domicile des contrôleurs que dans les locaux de la caisse, selon des horaires et des modalités qu'ils fixent eux-mêmes (ce peut être le soir après les enquêtes, et même parfois le week-end). Ils ont dans ce cas « leurs » dossiers, qu'ils emmènent chez eux pour les consulter à leur guise.

Dans les cas de plus grand isolement, il n'y a pas suffisamment de contrôleurs pour constituer un service distinct et donc pas de réunions de service, ni aucun cadre avec lequel ils entretiennent un lien direct. La relation du contrôleur à l'institution peut à la limite se résumer à un échange hebdomadaire de documents, sans contact personnel : réception des demandes de contrôle contre remise des rapports d'enquête. À l'autre extrémité, dans les caisses les plus importantes, un responsable de service fait l'interface et entretient des relations quasi-quotidiennes avec chaque contrôleur, une réunion hebdomadaire permet au contrôleur de se rencontrer et d'échanger sur les dossiers. Mais même dans les cas où l'intégration des contrôleurs est la plus forte, ils passent rarement plus d'une journée par semaine à la caisse, pour les réunions et une partie de la rédaction des rapports, les autres jours étant consacrés entièrement aux enquêtes, et marqués seulement par un rapide passage dans les locaux de la CAF. À la fois dedans et dehors : la position particulière des contrôleurs dans l'institution est en quelque sorte objectivée par le fait que, dans bien des cas, ces derniers ne disposent pas de bureaux qui leur soient spécifiquement attribués.

On conçoit que, dans ces conditions, les relations directes avec les services de la caisse soient assez limitées. Les relations fonctionnelles sont évidemment fortes, entre la liquidation ou l'accueil qui peuvent demander des enquêtes, le contentieux qui décide de poursuites éventuelles, et le travail des contrôleurs. Mais, sauf dans les petites caisses, il s'agit plus du circuit des dossiers que de véritables relations, au cours desquelles s'établiraient des échanges.

- À l'intérieur de la CAF, avec qui vous êtes en relation ? Vous voyez éventuellement les gens de la liquidation pour le suivi des dossiers ?
- Personnellement moi, je ne connais plus personne à la liquidation. Parce que mes vieilles copines elles sont parties, les autres je ne les connais pas trop. Ça se passe par [imprimés sur lesquels sont indiqués les demandes], ou par coups de fil.
- Vous avez des relations avec d'autres services ? La vérification comptable ?
- Non, et puis je ne cherche pas vraiment. Je connais personnellement celles de mon âge. C'est tout. Je suis assez solitaire. (Contrôleur CAF 1-MB.)

Le passage d'une étape à l'autre de ce circuit marque les différences de logiques au travers desquelles chaque opérateur est amené à intervenir.

Les agents de liquidation entrent en relation avec le contrôle et les contrôleurs pour demander des enquêtes. Ces demandes tiennent à une interrogation ou un soupçon lorsqu'un dossier ne cadre pas avec le scénario de traitement que les techniciens ont établi, et qui leur permet de repérer les cas « douteux ». Elles apparaissent alors comme le résultat d'une impossibilité pour le technicien de traiter avec les outils dont il dispose un dossier d'une manière qu'il juge suffisamment fiable (c'est-à-dire aussi en anticipant sur les possibles « retours » de la vérification ou à une étape ultérieure du traitement du dossier). Ces demandes d'enquêtes résultent également des conditions de travail auxquelles les techniciens sont soumis. Ils doivent en effet respecter des objectifs quantitatifs, impossibles à tenir lorsque des dossiers « lourds » se présentent. La demande d'enquête constitue donc aussi une manière de se décharger des cas longs à traiter, lors même qu'en dehors du temps nécessaire, ils disposent des moyens de les instruire.

Lorsqu'un contrôleur considère une demande émanant des services, il s'efforce de retrouver les logiques qui ont conduit à confier ce dossier au contrôle. Ces logiques, les contrôleurs sont loin de les connaître et de les partager systématiquement. Aussi le cadrage du dossier peut-il être modifié entre la demande initiale et la

¹ Ou de la présence de chercheurs à leurs côtés... Il est d'ailleurs arrivé à plusieurs reprises que des contrôleurs nous disent avoir apprécié une (en l'occurrence notre) présence à leurs côtés.

conduite du contrôle. La tendance première des contrôleurs est de considérer que le déclenchement d'une enquête tient à l'identification d'éléments incohérents ou mystérieux dans un dossier, ce qu'ils traduisent en pratique comme la nécessité de découvrir ce qui s'y cache de « louche ». Ainsi, même quand la suspicion de fraude ou de dissimulation n'est pas à la base du déclenchement du contrôle, elle devient un élément structurant de sa conduite.

Un exemple parmi tant d'autres : le service de l'action sociale demande qu'un contrôle soit effectué dans une famille, pour s'assurer que les enfants ont effectivement pu bénéficier des vacances auxquelles des bons leur donnaient droit. Le contrôleur qui s'en est chargé n'intégrant pas ce type de préoccupation dans ses pratiques, il a tout de suite recadré l'enquête sur la vérification du niveau de vie de la mère et de la réalité de son isolement.

Cela étant, il arrive aussi en sens inverse que des demandes d'enquête procédant d'un soupçon apparu lors de la « liquidation » du dossier débouche sur un contrôle qui démontre l'absence de fondement de la suspicion, le contrôleur s'attelant à démontrer que la perception d'un cas au travers des seuls papiers conduit à une vision biaisée de ce qu'il va établir comme la « réalité » de la situation.

Dans tous les cas, les contrôleurs sont prompts à critiquer non seulement les demandes de contrôle qu'ils jugent abusives (lorsqu'ils estiment qu'une simple demande de documents aurait suffi), mais aussi la formulation trop laconique des demandes, formulées en termes très techniques qui ne permettent pas toujours d'identifier clairement où se trouve le problème. Rares sont les pièces qui viennent étayer la demande. De sorte qu'une partie du temps que les contrôleurs passent à la CAF est en fait consacrée à des investigations sur place visant à comprendre ce qui a motivé le contrôle et à recomposer l'historique du dossier, par le biais de l'ordinateur, plus rarement en allant voir directement le technicien qui a fait la demande de contrôle.

« Moi j'aurais aimé qu'on intervienne dans les modules par petits groupes de contrôleurs et qu'on les réunisse pendant une petite heure, et tous les liquidateurs, qu'on leur explique un petit peu comment se passe un contrôle. Ça permettrait d'avoir des dossiers beaucoup plus complets au départ. Que la liquidation nous donne des éléments précis qui nous permettraient de ne pas galérer avant, alors qu'ils ont déjà le renseignement dans le dossier. Quand on part vérifier l'isolement d'une femme, on sait que l'enfant a été reconnu par le père, au dossier, ils ont la fiche d'état civil où figure le nom du père, on n'a pas l'élément à contrôler. C'est quand même aberrant. Et ça continue, on a beau le répéter. Et l'on retourne constamment les dossiers. Mais bon ça c'est le fait de la pression. À la liquidation, ils sont au rendement. Ce n'est pas leur métier d'être contrôleur. Ils ne se rendent pas compte qu'il y a besoin de plus de renseignements. Chacun vit dans son monde. »¹

Il faut toutefois noter à ce propos que la taille des caisses constitue une variable importante. On a ainsi pu observer dans la plus petite caisse de notre échantillon (environ 30 000 allocataires, un seul agent de contrôle) que les relations entre services étaient établies de manière beaucoup moins parcellisée, et même que la spécialisation des métiers était beaucoup moins grande. Le contrôle y est d'abord assuré par les techniciens-conseil de la liquidation qui peuvent prendre l'initiative de téléphoner aux allocataires pour demander confirmation de certains points, mais aussi de mener des investigations auprès des partenaires tels que la CPAM (avec laquelle la CAF partage le bâtiment) ou les ASSEDIC. Une bonne partie des contrôles n'est ainsi pas versée au service contrôle mais assurée par les liquidateurs eux-mêmes. Le contrôleur entretient ensuite de bonnes relations avec ses collègues des prestations, et aucune rivalité ni aucun grief ne semble animer ces services. Ils échangent ainsi un grand nombre d'informations.

Une disjonction peut également s'observer à l'autre bout du circuit des dossiers, entre le contrôle et le contentieux. Même lorsque les deux fonctions sont réunies en un seul service, ou placées sous l'autorité générale de la direction des prestations, on observe que leurs logiques peuvent diverger au point de conduire à une incompréhension mutuelle. Les contrôleurs peuvent ainsi remettre un rapport qui permet selon eux de manière patente de conclure à une fraude, et ne pas comprendre que le traitement contentieux du dossier ne débouche pas sur un dépôt de plainte, voire qu'il conduise à une remise partielle. De leur côté, les agents du contentieux ne saisissent pas toujours les difficultés des contrôleurs à réunir les éléments

¹ Contrôleur CAF 1-MD.

probants, et ne comprennent pas qu'ils ne comprennent pas les exigences propres à un dépôt de plainte. Ces incompréhensions mutuelles sont d'autant plus fortes que les contrôleurs sont rarement associés aux suites des contrôles qu'ils effectuent, et plus encore qu'ils n'en sont généralement pas même informés. L'ignorance dans laquelle ils sont tenus peut alors alimenter la défiance envers le « laxisme » des agents du contentieux et de la direction de la caisse, voire du traitement « politique » des dossiers de fraude par cette dernière (l'absence de dépôt de plainte pouvant parfois être interprétée comme le résultat de l'intervention d'un élu).

Jusqu'à une période récente, l'encadrement local du travail des contrôleurs était très limité. On a vu que l'édiction de règles destinées à encadrer les pratiques de contrôle soulevait des questions conduisant à la multiplication des règles et à l'extension sans fin du domaine à réglementer, à la manière d'un « cercle vicieux bureaucratique »¹. En ce qui concerne la place des contrôleurs au sein des caisses, l'on peut poser par hypothèse l'existence d'un enchaînement circulaire en sens inverse : la légitimité problématique du contrôle limite les investissements de la hiérarchie dans son encadrement, ce qui maintient des pratiques pour partie arbitraires, qui contribuent à affaiblir la légitimité du contrôle, et ainsi de suite.

Cet encadrement s'est développé dans la plupart des caisses, mais il demeure relativement souple, si on le compare à celui des autres catégories d'agents des caisses. En règle générale, les contrôleurs sont peu nombreux. Ils ne forment un service à part que dans les caisses d'une certaine importance. Lorsque ce n'est pas le cas, ils sont placés sous l'autorité d'un cadre dont c'est loin de former l'unique responsabilité. Dans la plupart des cas, une marge de manœuvre non négligeable est laissée aux contrôleurs en ce qui concerne sa mise en œuvre et sa définition pratique. Les contrôleurs ne décident pas des contrôles qu'ils effectuent, mais même lorsque des objectifs quantitatifs leur sont assignés, ils ont en revanche une certaine latitude quant au nombre de contrôles qu'ils réalisent, ce qui se traduit par des différences sensibles d'un contrôleur à l'autre. Ils décident donc en partie du temps qu'ils y accordent, de l'organisation de leur journée de travail, et surtout de leur manière de procéder dont ils maîtrisent au moins le détail. C'est ce qu'indiquent les propos de ces contrôleurs qui travaillent pourtant dans la caisse où le service contrôle est le plus structuré et l'encadrement le plus présent de celles dans lesquelles on a pu enquêter.

« Je pense que c'est un travail où l'on peut être assez individualiste. On a les directives, bon après on est recentré par l'encadrement, mais autrement, on fait un peu ce qu'on veut. » (Contrôleur CAF 1-MB).

- Est-ce que vous recevez des consignes particulières, lors des réunions pas exemple ?
- Dans notre travail ?
- Oui, on vous demande, je ne sais pas, de faire plus de chiffre...
- Ah ben oui, plus de productivité. Mais sinon, pas de mot d'ordre particulier dans le travail. (Contrôleur CAF 1-BA).

Travaillant surtout seuls, entretenant peu de relations directes avec les autres services, ne connaissant qu'un encadrement souple, les contrôleurs occupent une place à part dans l'institution. C'est d'autant plus le cas que leur fonction tranche avec les références sur lesquelles celles des autres catégories de personnel sont construites (aide aux démunis, écoute, service du public, etc.²), de sorte qu'on peut faire l'hypothèse de leur isolement symbolique. « On n'est pas perçus comme des gens de la CAF », nous dit ainsi un contrôleur³. Ils sont considérés par les autres catégories de personnel comme exerçant une fonction un peu mystérieuse. On le voit bien à l'occasion des rites d'intégration de ceux qui ont l'habitude de se côtoyer tous les jours : pots de départ, de fin d'année, etc. Comme nous le dit l'un d'entre eux, les contrôleurs s'y retrouvent entre eux, ne parlent que de leurs enquêtes ; le cas échéant, les autres écoutent le récit de leurs aventures, mais n'y participent pas.

Tous ces éléments ne sont pas nécessairement considérés comme négatifs. Pour les contrôleurs, ils renvoient aussi à une forme d'indépendance en milieu bureaucratique qu'ils revendiquent et valorisent fortement. Un encadrement souple, voire distant peut être dénoncé comme manque de considération et de

¹ Crozier Michel, *Le phénomène bureaucratique*, op. cit.

² Bardaille Nathalie, Outin Jean-Luc, *Les allocataires et leur caisse d'allocations familiales. L'accès aux prestations à l'épreuve des inégalités*, SET, Université Paris I, CNAF, 1992. Cf. également *La vie au guichet... op. cit.*

³ Contrôleur n°2, CAF 4.

soutien ; il permet aussi d'alléger les contraintes hiérarchiques directes. L'isolement peut être pesant : c'est aussi l'inévitable contrepartie de la liberté dont ils disposent pour organiser leurs journées. L'extériorité par rapport à la caisse peut aussi être considérée à certains égards comme un apport au fonctionnement de l'institution. Comme l'explique lors de l'entretien la responsable des prestations de la CAF 4, l'isolement des contrôleurs n'est pas sans avantages d'un point de vue institutionnel :

« L'isolement du contrôleur par rapport à l'institution a un effet très positif. Ça leur permet de prendre du recul par rapport au jargon interne. Ce ne sont pas des experts, le nez dans leurs papiers, leurs codes, leur ordinateur. Du coup, vis-à-vis des allocataires, ils peuvent jouer les médiateurs. C'est important, ça. C'est des traducteurs. »

Enfin, l'isolement des contrôleurs n'est que relatif. En premier lieu, l'isolement pratique des contrôleurs n'exclut pas des liens avec la caisse. Dans plusieurs caisses, ils disposent d'un téléphone portable leur permettant non seulement d'être joints mais surtout de joindre les services pour des compléments d'information. En second lieu, et comme on a pu déjà le souligner, l'isolement symbolique qui tiendrait au fait qu'ils assurent, contrairement à leurs collègues des autres départements la tâche a priori dévalorisée du contrôle, est à relativiser. En effet, des formes de contrôle sont assurées au guichet, au département prestation, par les liquidateurs, par le département contentieux et de façon informatisée. Ainsi un grand nombre d'agents, situés à tous les échelons des prestations, interviennent peu ou prou dans le contrôle. S'ils sont identifiés comme étant les professionnels du contrôle, les contrôleurs n'en ont donc pas pour autant pas le monopole. En troisième et dernier lieu, les contrôleurs forment un monde à part, mais ce monde a aussi ses solidarités internes. Il y a des rencontres et des formes de mise en commun de l'expérience. Au moins dans les caisses d'une certaine importance, des réunions hebdomadaires (parfois seulement mensuelles) où sont discutés les dossiers permettent la constitution d'une appartenance collective. Cela s'opère de trois manières. Ces réunions sont tout d'abord l'occasion de mettre en commun un ensemble de règles pratiques lors de la discussion des cas que chaque contrôleur traite individuellement. Les échanges qui ont lieu à ce propos permettent la contribution de chaque contrôleur à la définition collective du métier (en explicitant les principes et méthodes qu'il ou elle a arrêté) et l'ajustement dans la confrontation aux autres. Ces réunions sont également l'occasion de raconter anecdotes et expériences qui, à la manière des récits mythiques, renforcent la cohésion du groupe. Le récit souvent répétitif des cas limites d'agression, de confrontation à des individus hors normes ou d'intervention de la police construit le répertoire de références communes de ce métier essentiellement solitaire. Enfin, c'est l'usage d'un registre de l'implicite qui permet de « faire groupe » au cours de ces réunions. Les résolutions des cas, récits et autres indignations sont formulés sur un mode qui laisse une large part au sous-entendu. C'est là une manière de taire l'indicible du métier — surtout devant un observateur extérieur — comme la stigmatisation de certains groupes, gitans ou autres, dont la simple désignation, suivie d'un soupir, d'un instant de silence ou d'un sourire entendu, suffit à signifier aux autres l'approche particulière qu'il convient d'adopter, et à s'assurer du consensus à ce propos. Car dire sans dire explicitement permet aussi de jouer sur la connivence et de vérifier — puisque personne ne s'interroge sur les sous-entendus ou ne les relève pour les dénoncer — la reproduction de critères communs d'appréciation.

3. Dispositions et pratiques

L'insécurité juridique des contrôleurs et leur place particulière dans l'institution sont propices à ce que les pratiques du contrôle à domicile puissent effectivement varier selon la « personnalité » des contrôleurs. Encore faut-il aller au-delà du constat de ces différences pour chercher ce qui dans les caractéristiques individuelles des contrôleurs fait varier leurs pratiques et comment s'opèrent ces variations. On insistera ici sur les différents types de trajectoire professionnelle des contrôleurs : ils prédisposent à des rapports différenciés à l'institution et aux normes qui la constituent, et forment ce faisant l'un des principaux principes de variation des pratiques.

L'espace des trajectoires

La population des contrôleurs se distingue de l'ensemble des employés des caisses par deux caractéristiques. D'abord, les contrôleurs forment le métier des caisses dont l'âge moyen est le plus élevé :

quarante-six ans contre quarante-deux pour l'ensemble des agents¹. Mais pour prendre la pleine mesure de cet écart, il faut restituer la répartition par tranche d'âge. Ainsi, dans notre échantillon, où l'âge moyen est égal à celui établi au plan national, 57 % des contrôleurs ont plus de 50 ans, et seulement 13 % ont moins de 45 ans. 87 % des contrôleurs de l'échantillon dépassent l'âge moyen des agents des CAF d'au moins trois ans.

Tranche d'âge	% (arrondi)	Effectif
- de 40 ans	10	3
- de 45 ans	3	1
de 45 à 49 ans	30	9
de 50 et 54 ans	30	9
+ de 55 ans	27	8
Total	100	30

Cela tient essentiellement à ce que l'accès à la fonction de contrôleur implique presque toujours une expérience assez longue à d'autres postes. Ainsi, l'ancienneté de l'emploi en CAF est-elle sensiblement supérieure pour les contrôleurs (23 ans dans notre échantillon) que pour l'ensemble des agents des caisses (18 ans)².

La répartition par sexe est une différence plus notable encore. En effet, si l'on observe une quasi-parité entre homme et femmes dans notre échantillon comme pour l'ensemble de la population des contrôleurs, il faut replacer cette répartition équitable dans l'univers très majoritairement féminin qu'est l'administration sociale : plus de 80 % des employés des caisses sont des femmes. Cela ne tient pas au changement de répartition par sexe en fonction de la position hiérarchique, car si la proportion d'hommes est effectivement plus importante aux postes de direction qu'à la liquidation, pour le niveau auquel se situent les contrôleurs, elle équivaut à celle de l'ensemble des agents des caisses. Il y a donc bien là un effet propre à la fonction de contrôleur. Deux explications peuvent être avancées de ce point de vue. Tout d'abord, un poste de contrôleur constitue une forme de promotion pour des employés dont la grande majorité possède une formation initiale ne dépassant pas le bac (cf. infra). Or on sait que, tout particulièrement à ce niveau, les femmes sont moins enclines que les hommes à s'investir dans une stratégie de carrière et se contentent, plus qu'eux, d'une position inférieure (en l'occurrence celle de technicien-conseil)³. Ensuite, toute une série de tendances associées au contrôle le renvoie, dans l'ordre des représentations, à la polarité masculine dans le système socialement constitué d'opposition entre les sexes : fermeté, autorité, extérieur, courage physique, etc⁴. On comprend dans cette perspective que le contrôle puisse être favorablement envisagé par des hommes comme un moyen de trouver un débouché ajusté à leur habitus masculin.

On en a une illustration exemplaire dans la trajectoire de cet ancien assistant social qui, au prix d'un déclassement par le bas, reprend en devenant contrôleur une fonction masculine et d'ordre après avoir été « dévoyé » dans une tâche féminine et « laxiste ». « Le hasard a fait qu'en 88, par appétit personnel, par souhait de redonner un sens à mon parcours, j'ai postulé à un poste qui s'était libéré à ce moment là, d'agent de contrôle. C'était aussi à l'époque la création du RMI, on commençait à nous engager sur des chemins que ne nous convenaient pas : l'instruction de dossiers de RMI et le contact avec des populations desquelles on n'a pas grand chose à tirer. Les obligations de travail dans un sens qui ne me convenait pas. Le hasard a fait que j'ai quitté le navire à ce moment-là pour passer au service contrôle. C'était un petit peu une première, qu'un travailleur social devienne agent de contrôle, c'est relativement paradoxal... »

¹ Source : UCANSS, in *Données de gestion : 1993, 1994, 1995 : effectifs de la branche famille*, CNAF, p. 52 et suivantes.

² CNAF, *Données de gestion... op. cit.* Ces chiffres sont donnés à titre indicatif : il faudrait en effet pouvoir raisonner sur les mêmes échantillons aux mêmes dates pour établir une comparaison véritablement rigoureuse.

³ Voir par exemple Bihl Alain, Pfefferkorn Roland, *Hommes / Femmes, l'introuvable égalité : école, travail, couple, espace public*, Paris, Éditions de l'Atelier et Éditions Ouvrières, 1996.

⁴ Cf. Bourdieu Pierre, *La domination masculine*, Paris, Seuil, 1998.

On comprend à l'inverse que des femmes puissent considérer que le contrôle est une tâche qui n'est « pas faite » pour elles — et considérer également, ce qui revient au même, qu'elles ne sont « pas faites » pour cette tâche.

On en a a *contrario* un bon exemple avec cette contrôleuse à la retraite qui dit avoir trouvé dans le contrôle un moyen d'échapper aux « histoires de bonnes femmes » dans les bureaux, et de privilégier les formes de sociabilité masculine vers lesquelles ses préférences la portaient : « Moi je connais toutes les brasseries de la ville, mais pas les pâtisseries ! »¹.

Les employés en position de devenir contrôleur ne sont du reste pas les seuls à associer contrôle et masculinité : à plusieurs reprises, des témoignages ont fait part de ce que le sexe avait pu constituer un critère de sélection par la direction².

Sur le plan des origines sociales, la quasi-totalité des contrôleurs composant notre échantillon est issue de familles des classes populaires et des fractions inférieures des classes moyennes. On compte seulement un cas dont le père était cadre supérieur, deux dont un des parents était enseignant du secondaire. Un tiers des pères des contrôleurs occupait un emploi d'agent de maîtrise ou de technicien, généralement dans l'industrie. Environ un sur cinq était ouvrier. Les autres (environ 10 % chacun) étaient agriculteurs, petits artisans (chauffeur de taxi...), employés d'administration ou militaires (sous-officiers). Environ 40 % des mères étaient sans profession. Parmi les mères qui travaillaient, deux groupes dominant. Les employées d'administration constituent le groupe le plus important (un peu plus du tiers, dont plusieurs dans une CAF). Viennent ensuite les emplois de service (caissière, femme de ménage, etc. : un peu moins du tiers). Le reste comprend des agricultrices, des ouvrières, une enseignante.

Rapportée à ces origines sociales plutôt modestes, la formation initiale des contrôleurs apparaît élevée. Tous les contrôleurs de notre échantillon sont bacheliers (un seul est « niveau bac »). Or la proportion de bacheliers enfants d'ouvriers ou d'employés demeurerait très minoritaire à l'époque où la plupart d'entre eux ont obtenu ce diplôme (9 sur 10 ont obtenu leur bac avant 1975). Les deux tiers se sont arrêtés à ce niveau, un sur cinq ayant commencé et rapidement interrompu des études de droit. Dans le tiers ayant obtenu un diplôme supérieur au bac, on trouve surtout des seconds cycles universitaires (licences et maîtrise, en lettres et droit), le reste étant composé de quelques diplômes professionnels du supérieur et d'un DEA. Tous les contrôleurs âgés de moins de 45 ans se retrouvent dans cette catégorie (diplôme supérieur au bac). Ils sont d'origine modeste (employés, ouvriers, agriculteurs), et sont donc des produits d'une promotion par la méritocratie scolaire comparable à celle qu'ont connu leurs aînés qui ne sont que bacheliers.

Dans les deux tiers des cas, la promotion interne à la CAF prolonge cette méritocratie scolaire : arrivés « au bas de l'échelle » comme agents de fichier ou « employés aux écritures complexes », les agents deviennent ensuite techniciens conseil, avec souvent un passage à l'accueil, notamment comme agents itinérants, puis agents de maîtrise, avant de devenir contrôleurs. La logique de ces carrières est, à quelques variations près, identique d'un cas à l'autre. Ces agents arrivent à la CAF par défaut ou par nécessité (il fallait trouver du travail rapidement, les parents ne pouvaient pas assumer la poursuite d'études, etc.), sans projet à long terme. Ils occupent un poste subalterne, que leur niveau de formation leur permet rapidement de quitter pour un emploi plus qualifié et mieux rémunéré. Les contraintes matérielles et la représentation de l'espace des possibles associées à leur origine le plus souvent modeste les conduisent à remiser leurs éventuels projets de quitter la CAF. Ce réalisme bien compris s'associe alors à un investissement dans les voies de promotion interne ouvertes à une génération d'agents qui, recrutés au plus bas niveau, pouvaient envisager de « faire carrière à la CAF »³.

Ce contrôleur, entré à la CAF en 1969, donne une illustration typique de ce type de carrière. « Je ne savais pas trop quoi faire, j'avais fait kiné et j'ai raté. Par la suite, mes parents ne voulaient plus que je reste étudiant à vie, donc, ils m'ont fait une petite pression pour que je cherche du travail. Je jouais au foot à l'époque, et par un pur

¹ Entretien CAF 5-AC, contrôleuse de 1973 à 1990.

² Il faudrait aussi pouvoir établir la variation dans le temps de l'usage d'un tel critère : si tant est que cela ait jamais été le cas, il n'est pas sûr qu'aujourd'hui les hommes soient favorisés dans les affectations au contrôle.

³ Sur ce modèle de promotion interne et sa remise en cause récente, cf. Labruyère Chantal, « Faire carrière à la CAF : un modèle en crise », *Recherches et prévisions*, 54, 1998, p. 25-33.

hasard, mon entraîneur travaillait à la caisse, c'était plus un moyen pour gagner sa croûte. Je suis rentré à la caisse d'allocations familiales à ce moment-là sans jamais vouloir rester à la CAF. Mais bon, progressivement, j'ai été liquidateur, et puis je cherchais encore à droite et à gauche pour essayer de ressortir de l'administration, et puis finalement, je n'ai rien trouvé. Et puis, à un moment donné je me suis dit, il faut investir là-dedans, que j'essaie de grimper là-dedans. » (CAF 5-MM).

L'autre cas de figure concerne environ un tiers des contrôleurs. Il s'agit des contrôleurs les plus jeunes et-ou les plus diplômés (ce sont souvent les mêmes). Au lieu de « gravir les échelons un à un », ils occupent d'emblée un emploi qualifié : au moins technicien conseil, parfois rédacteur juridique ou même cadre. Leur ancienneté dans la caisse au moment de leur accès à la fonction de contrôleur est beaucoup moins importante. Ils sont moins le produit de la promotion interne que celui de trajectoires personnelles marquées par le déclassement qu'imposent une arrivée sur le marché du travail à une période de fort chômage, ou la nécessité pour les femmes de changer d'emploi pour suivre les déplacements professionnels de leur mari.

On conçoit que l'accès à la fonction de contrôleur prenne un sens différent selon qu'elle prolonge le premier ou le second type de parcours. Dans le premier cas, cela s'apparente à un aboutissement de carrière, au double sens du terme. C'est, compte tenu de l'âge de ces contrôleurs et du peu de perspectives qui leur sont offertes, sans doute leur dernier poste. C'est généralement d'ailleurs ce qu'ils envisagent, pour trois principales séries de raisons. Des raisons matérielles, tout d'abord : l'obtention d'un poste sédentaire, même plus haut placé dans la hiérarchie, se traduirait par une perte d'indemnités de repas et de déplacement — ou dans certains cas de la voiture de fonction — et donc par un gain financier très faible voire par une perte de revenus nets, malgré l'augmentation de salaire. Des raisons d'organisation du travail, ensuite : les contrôleurs ne veulent pas risquer de perdre l'indépendance dont la recherche est toujours évoquée comme la principale motivation pour obtenir ce poste. Des raisons liées au contenu du travail, enfin : les possibilités de promotion correspondent à des postes de « petit management » qui ne sont guère prisés du fait de leur caractère administratif et de la gestion des conflits personnels qu'ils imposent.

Pour ces contrôleurs « anciens » dans leur organisme, l'accès à un poste de contrôleur est également un aboutissement au sens où, à la position qui est la leur, les agents l'ont conçu comme un but à atteindre.

« Moi j'ai passé deux fois le concours de contrôleur. C'est quelque chose, je sentais qu'il fallait que je fasse ce métier, tout le temps, je disais, « ça ne me plaît pas, ça me passionne ». (Femme, 48 ans, bac littéraire père ouvrier, mère employée de bureau, entrée à la CAF à 20 ans).

« Je dis toujours que pour moi, quand je suis rentré à la caisse, vous allez peut-être sourire, mais mon objectif, c'était un jour d'être agent de contrôle. C'était un poste quand je voyais les gens anciens, et le travail quand ils nous racontaient, puisque avec certains, on avait des liens de collègues, notamment par le biais du syndicalisme, on rencontrait des personnes... ». (Homme, 52 ans, bac littéraire, père technicien, mère employée dans un organisme social, entré à la CAF à 21 ans).

Sans verser ici dans une évocation naïve des « vocations », on peut de fait considérer, en reconstruisant le point de vue de ceux qui sont devenus contrôleurs, que c'était pour eux effectivement un « choix », si l'on entend par là non pas l'idéal de la réalisation d'un « projet » mais une alternative considérée positivement dans un état objectif de l'espace des possibles et en fonction de l'intériorisation d'un ensemble de préférences et de renoncements au cours de la trajectoire accomplie jusque-là¹.

« Une fois que je m'étais fait une idée précise de tous les postes qui existaient à la Caisse, c'était celui là qui m'emballait le plus », résume une contrôleuse.

Au-delà des rationalisations *a posteriori* (« c'est vraiment ce que je voulais faire ») ou de la référence à des principes qui auraient guidés une telle orientation (« c'est une question d'honnêteté et de droiture [...] : j'aime bien ce qui est juste, ce qui est droit »), on en a un indice objectif dans les conditions pratiques d'accès à un tel poste. Il s'agit en effet (sauf de rares exceptions) d'un recrutement par concours interne. On est donc

¹ Cf. pour l'explicitation du cadre d'analyse auquel on fait ici allusion Bourdieu Pierre, « Avenir de classe et causalité du probable », *Revue française de sociologie*, XV, 1974, p. 3-42.

toujours candidat à un poste de contrôleur, et jamais affecté d'office, ni en fonction de simples aléas de réorganisation du personnel. Plus encore, les contrôleurs ayant suivi une trajectoire de ce type ont été dans la plupart des cas plusieurs fois candidats. Certains ont dû faire trois ou quatre tentatives. Ils ont donc passé plusieurs années dans l'attente de ce poste. Il arrive même que certains aient déployé des stratégies impliquant un investissement assez long et important.

C'est le cas de CG. Alors qu'il est agent itinérant, il apprend que des postes de contrôleur sont vacants. Il va voir le directeur de la caisse, espérant en obtenir un. Ce dernier lui explique que ce n'est pas possible, parce que cela constituerait une promotion trop rapide (un passage direct du niveau 3 au niveau 5). Pour accéder au niveau statutaire nécessaire au passage à un poste de contrôleur, CG passe alors un concours qui le conduit à assurer pendant trois ans des fonctions de « management » qui ne lui plaisent pas, mais sont comme il le dit le « prix à payer » pour obtenir ce qu'il s'est fixé comme objectif. (Homme 45 ans, bac G2, père militaire, mère au foyer, entré à la CAF à 20 ans).

Pour les plus jeunes, plus diplômés, arrivés à la CAF avec un niveau plus élevé, le poste de contrôleur est loin de représenter un aboutissement positif. C'est dans le meilleur des cas un moratoire, la situation la moins insatisfaisante possible en attendant mieux : il fallait trouver rapidement une possibilité de promotion ou éviter une régression trop importante, et le contrôle n'est conçu que comme une étape qui pourra être dépassée dès que la situation personnelle et/ou une opportunité permettront d'investir une position plus conforme aux attentes. C'est au pire un aboutissement, mais vécu cette fois comme une voie de garage, par des agents qui estiment ne pas avoir été reconnus à leur juste mérite et ont perdu tout espoir de ce point de vue : une relégation plus qu'une consécration, pour des agents qui attendaient mieux et dont le ressentiment est alimenté par des échecs dans des tentatives d'accéder à des positions plus hautes (candidatures malheureuses aux concours de recrutement des cadres).

Qu'il soit envisagé comme l'aboutissement d'un long parcours jalonné par des promotions progressives ou comme un moindre mal à dépasser ou qu'il aurait fallu dépasser, le poste de contrôleur est toujours apprécié positivement pour deux caractéristiques qui le distinguent de la plupart des emplois dans les CAF : l'indépendance et le contact. Échapper aux contraintes de la vie de bureau, pouvoir s'organiser sans l'omniprésence d'un chef, être confronté directement à la matière humaine et, ce faisant, trouver plus d'intérêt et d'utilité à son travail et avoir davantage de prise sur les situations : tous ces points mobilisés pour rendre compte des chemins qui mènent à l'accueil¹ le sont plus encore par les contrôleurs.

« En voyant ce qui se passait dans les dossiers j'avais envie éventuellement d'agir sur certaines choses que nous on voyait en liquidation, on était obligé d'enregistrer le dossier, et après on déclenchait les contrôles. Je trouvais que c'était plus passif qu'actif, et je voulais être plus active, je trouvais qu'il y avait des choses qui n'allaient pas dans les dossiers et pour régulariser ça, tout simplement. »

Des carrières aux pratiques

Relative faiblesse de l'encadrement juridique et hiérarchique, contraintes hétérogènes, isolement pratique et symbolique, identité professionnelle problématique : tous ces éléments ouvrent la possibilité d'une intervention des pulsions et dispositions personnelles des contrôleurs dans la définition et l'effectuation de leur fonction². La confrontation à des situations difficiles (pauvreté, familles décomposées, absence de travail, etc.) favorise d'autant plus l'activation de conceptions socialement constituées de la justice sociale et des pulsions elles aussi socialement constituées qui s'expriment dans le rapport aux pauvres (attirance misérabiliste ou distanciation légaliste). Représentants de l'institution, les contrôleurs ne lui sont pas moins extérieurs dans leur travail d'enquête. Ils sont « sur le terrain », seuls, au domicile des allocataires et dans leur quartier, personnellement et physiquement exposés. (Lors de ces enquêtes au cours desquelles on se doute que les contrôleurs ne sont pas toujours accueillis à bras ouverts, et qui les mènent souvent dans des

¹ *La vie au guichet... op. cit.*

² Cf. à se propos Bourdieu Pierre, « Droit et passe-droit », *art. cit.* De manière encore une fois comparable à l'analyse qu'on a proposé du travail des guichetiers, il s'agit moins ici de postuler un effet mécanique des dispositions personnelles sur les pratiques que de mettre en évidence les conditions sociales qui favorisent l'actualisation de ces dispositions incorporées. Pour une discussion générale sur ces questions, voir Lahire Bernard, *L'homme pluriel, op. cit.*

quartiers « où même la police ne va plus », la peur de l'agression est loin de relever du seul phantasme). Ils ne peuvent compter que sur eux-mêmes dans leur confrontation aux allocataires. Mandatés par l'institution, ils ne sont pas pour autant dotés de ressources institutionnelles fortes. Sur le plan juridique, et contrairement à la police par exemple, leurs prérogatives sont incertaines, et le droit qu'ils appliquent est lui-même fluctuant. Leur intervention peut être décisive, mais ils ne disposent en propre d'aucun pouvoir de décision, de sorte que les menaces implicites de sanction qui leur permettent d'affirmer leur autorité face aux contrôlés tiennent largement du bluff. En d'autres termes, non seulement ils disposent d'une marge de manœuvre et d'appréciation importante, mais de plus ils *doivent* avant tout s'appuyer sur leurs propres ressources¹.

Ce sont ces conditions particulières qui rendent possible la différenciation des pratiques. Quelles sont alors les variables qui orientent cette différenciation ? Les variables génériques classiques ne sont pas nécessairement les plus agissantes. Il est difficile d'établir une corrélation forte entre les origines sociales et les pratiques professionnelles, d'autant plus que ces origines sont somme toute assez homogènes pour la grande majorité des contrôleurs. Cela ne veut pas dire que les deux ne soient pas reliés, mais plutôt que leur relation s'établit par le truchement d'autres variables, comme le type de carrière et le rapport au poste (cf. *infra*). De la même manière, l'âge n'apparaît pas en soi comme une variable pertinente : si des variations dans les pratiques suivent des différences d'âge, la corrélation semble bien plutôt s'établir dans une combinaison entre l'ancienneté dans la CAF, l'ancienneté au poste de contrôleur et le type de carrière suivi (cf. *infra*). Le sexe forme à première vue une variable plus directement discriminante. C'est le cas pour les contrôleurs comme pour tous les métiers « relationnels » où sont nécessairement engagés les attributs physiques des agents. Si le fait d'être un homme ou une femme entraîne des différences, c'est d'abord dans la mesure où les agents avec lesquels les contrôleurs ont affaire peuvent se comporter différemment dans un cas ou dans l'autre, et où ils conduisent les contrôleurs à ajuster leurs comportements en conséquence. Cette particularité commune aux métiers relationnels prend un relief particulier dans les métiers qui, comme celui de contrôleur, impliquent une interaction au moins potentiellement tendue où l'on se retrouve seul face à des agents sociaux en situation précaire : pouvoir compter ou non sur des ressources physiques conduit indéniablement à des pratiques et attitudes différentes (se permettre de hausser le ton ou chercher à calmer le jeu, arriver sans crainte ou avec inquiétude, etc.). Cela étant dit, on ne peut guère faire du sexe un principe général de différenciation des pratiques. Ainsi, si l'on peut dire que le contrôle à domicile oscille entre des références masculines (enquête de police) et féminines (travail social), les pratiques des hommes et des femmes résistent à une répartition autour de cet axe d'opposition. Il est en effet autant d'hommes que de femmes qui valorisent l'écoute et déploient des attitudes « compréhensives », et autant de femmes que d'hommes qui poussent le plus loin possible le travail d'investigation et se montrent fermes dans leurs rapports aux allocataires et à la règle.

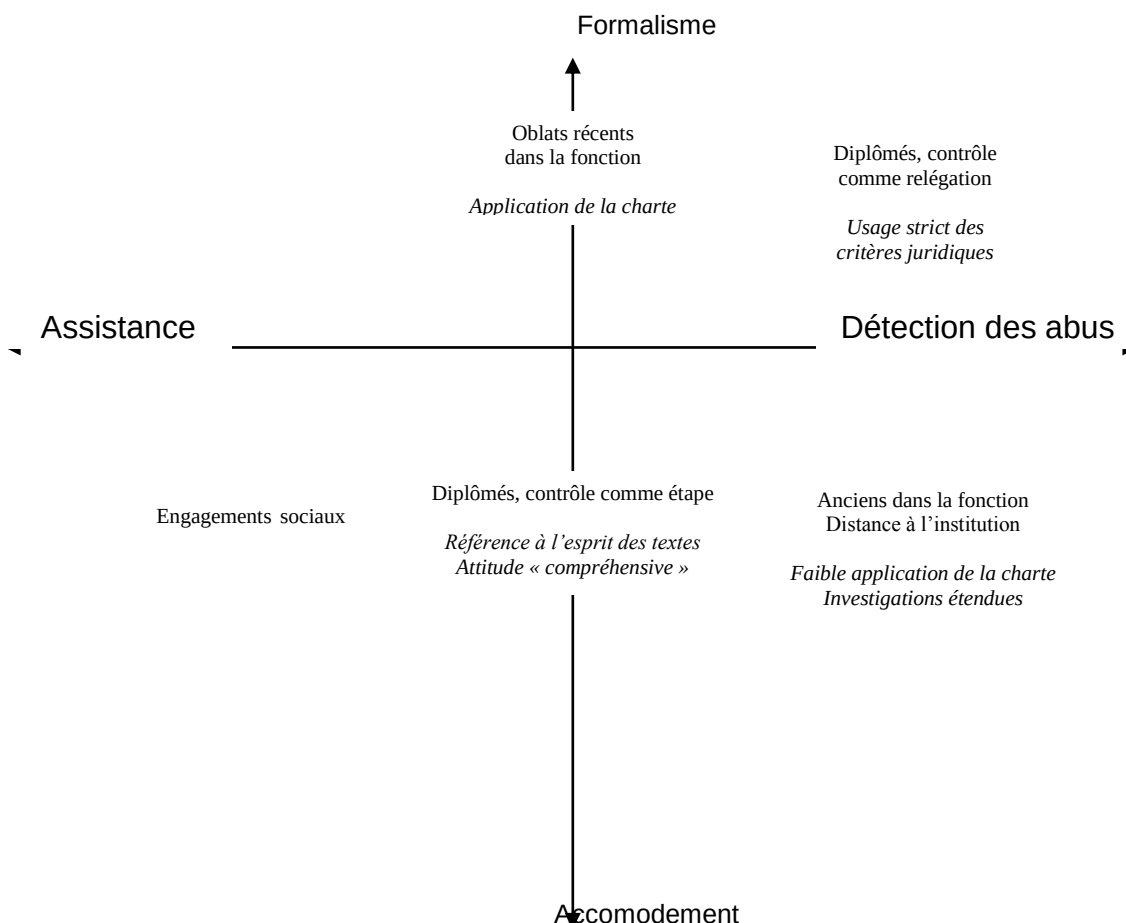
À l'analyse, ce sont plutôt les « carrières », au sens courant et au sens d'Everett Hughes, qui apparaissent comme les principes de variations des pratiques des contrôleurs². L'on peut de ce point de vue établir une comparaison avec des fonctions telles que celles d'inspecteur du travail ou d'inspecteur des impôts. On sait en effet combien les trajectoires sociales pèsent sur les conditions d'exercice de ces fonctions, quand des agents issus souvent de milieux modestes trouvent dans ces carrières un moyen de continuer leur formation, et qu'ils se retrouvent face à des patrons ou des contribuables fortunés. Il n'y a alors guère de difficulté à faire correspondre la trajectoire personnelle, les pratiques de contrôle et une certaine forme d'éthique sociale (défendre le travailleur contre les abus du patron, l'État et le contribuable salarié face au « gros » qui triche). Sans doute cette correspondance entre trajectoire, métier et éthique est-elle beaucoup plus problématique dans le cas des contrôleurs des CAF, donnant lieu à des attitudes beaucoup plus différenciées en fonction des trajectoires individuelles des contrôleurs. Certains contrôleurs ne voient pas de problème dans le fait que les contrôlés se recrutent dans les milieux les plus pauvres, d'autres en sont gênés, d'autres encore mettent en avant les cas — rares — de redressement d'allocataires aisés comme emblèmes d'un contrôle socialement juste. En fonction de ces perceptions, ils orientent différemment leurs

¹ La procédure de l'agrément est en quelque sorte l'officialisation du poids de ces caractéristiques et ressources personnelles, puisqu'il repose sur la « personnalité » du contrôleur, sa moralité. Les contrôleurs forment la seule catégorie d'employés et cadres des CAF à être l'objet d'une telle procédure.

² Rappelons que la notion de carrière utilisée par E. Hughes et à sa suite, notamment par H. Becker, articule la dimension objective d'une succession de statuts et de positions et la « perspective mouvante », c'est-à-dire la succession des points de vue à partir desquels on perçoit et interprète ces changements objectifs. Voir notamment Hughes Everett C., *Le regard sociologique*, Paris, EHESS, 1996.

priorités (coincer les gros tricheurs, moraliser les pratiques des assistés, satisfaire aux exigences d'efficacité dans le traitement des dossiers, etc.) et leurs pratiques (plus ou moins grand investissement dans les investigations extérieures, dans le « dialogue » et/ou la « pédagogie » avec les contrôlés, etc.)

Sans qu'il faille y voir le résultat d'un classement, mais plutôt en le considérant comme une matrice systématisée permettant la formulation d'hypothèses interprétatives, on peut proposer une représentation de la répartition des pratiques des contrôleurs corrélées à leurs types de carrière sous la forme du schéma suivant.



Les deux axes permettent de repérer des orientations tendanciennes. Il va de soi que le positionnement des catégories de contrôleurs sur chacun de ces axes est lui aussi tendanciel, et qu'il convient de l'opérer de manière dynamique et non pas figée, puisque les mêmes contrôleurs peuvent glisser d'un registre à l'autre. Autour de l'axe horizontal se répartissent les orientations et logiques sociales qui sous-tendent le travail des contrôleurs, et dessinent les finalités plus ou moins explicites qu'ils assignent à leur travail. La logique de l'assistance s'oppose ainsi à celle qui consiste à chercher avant tout à détecter les abus. Autour de l'axe vertical s'ordonnent les pratiques des contrôleurs dans leur rapport aux différentes règles (critères pour la qualification des situations et règles régissant les pratiques de contrôle). Au formalisme (application stricte des critères, respect des directives hiérarchiques) s'opposent des pratiques d'accommodement, qui renvoient à la fois aux possibles adaptations en fonction des allocataires et à une faible prise en compte des préconisations officielles. Selon le même principe d'opposition, on va de l'application routinière de règles standard à une casuistique qui consiste davantage en un ajustement des pratiques et des modalités de recours aux règles en fonction des situations.

Développons les principales hypothèses qui peuvent être formulées en lien avec ce tableau synthétique. On peut, classiquement, faire l'hypothèse que les « carrières » au sens indiqué plus haut engagent à des rapports à l'institution et à la fonction exercée distribués de la manière suivante. Du côté des carrières « classiques », pour ne pas dire « orthodoxes » d'agents entrés jeunes à la CAF et ayant gravi progressivement les échelons jusqu'à l'obtention d'un poste de contrôleur, les contrôleurs seraient comme

les « oblat » des CAF : des agents qui, dotés de faibles ressources initiales, « doivent tout » à ces institutions dans lesquelles ils ont accompli la totalité de leur parcours professionnel et grâce auxquelles ils ont obtenu formation et statut social. Cette position d'oblat prédispose à une forte croyance dans l'institution et dans ses règles, que rien ne vient remettre en cause puisque, en quelque sorte, les agents ont appris à voir le monde social en les appliquant. Elle engage dès lors aux pratiques les plus formalistes, marquées à la fois par la rigueur dans l'utilisation des critères (c'est le rigorisme habituellement prêté aux petits employés), et par l'obéissance sans états d'âme aux directives de la hiérarchie.

Du côté des carrières « atypiques », celles des agents qui ont un niveau de qualification initial élevé et/ou une expérience extérieure à la caisse, on aurait à l'inverse une plus grande prise de distance à l'égard de l'institution et de ses règles, une propension plus grande à fonder ses pratiques sur des bases personnelles. Loin de la rigidité dans la qualification des situations, c'est plutôt l'arrangement qui l'emporterait. Et les consignes officielles ne seraient suivies qu'autant qu'elles convergent avec la représentation que les agents se font des objectifs et des logiques de la législation (en bref, accorder plus d'importance à « l'esprit » qu'à la « lettre » des différentes règles). En voici un exemple.

Cette contrôleur, âgée de quarante-trois ans, a eu deux enfants qu'elle a élevés seule. D'un milieu favorisé, elle est entrée à la CAF à dix-sept ans, l'année où elle a eu son premier enfant, alors même qu'elle avait commencé des études supérieures. Elle y a d'abord été technicienne, puis agent de maîtrise, et a enfin obtenu un poste de contrôleur en 1995. Pour elle, ce poste représente moins une promotion sociale qu'une façon de redresser une trajectoire sociale bouleversée par sa maternité précoce. S'ensuit un rapport naturel et évident au poste : tout indique en effet qu'elle s'y sent tout à fait à l'aise, comme si elle avait enfin (re)trouvé sa place. Elle se montre particulièrement douce avec les allocataires, assumant tout naturellement la dimension « conseil » de son métier, au point de se rapprocher parfois d'une assistante sociale. Elle réconforte souvent les allocataires (« Il ne faut pas se décourager, je comprends, c'est difficile... »), leur parle lentement, en les regardant dans les yeux. Cette façon de faire peut se comprendre à la fois comme une manifestation en pratique du sentiment intériorisé de sa « supériorité sociale » face aux allocataires et comme le produit d'une sensibilité particulière à l'égard des problèmes des autres du fait de sa propre trajectoire cassée. « J'essaie surtout de faire passer une aide, dit-elle. Je ne me présente pas en tant que personnel répressif. Au contraire, j'essaie de mettre les gens en confiance. Mais c'est un état d'esprit, une question de personnalité : être social plus que répressif. Moi, par exemple, j'ai élevé mes enfants toute seule. Et quand j'étais technicienne, certains rapports d'enquête me choquaient : c'était de l'inquisition, voire même de la persécution ! Heureusement, ça a changé. Il n'y a plus de rapports scandaleux. » Cette « douceur » n'est cependant pas exempte de considérations tactiques en ce qu'elle permet, dit-elle, d'obtenir plus facilement les renseignements recherchés. (CAF 3-MM).

Cette première hypothèse quant à la répartition des pratiques en fonction des types de carrière permet de rendre compte d'un certain nombre d'oppositions et de différences, mais elle ne saurait être appliquée de façon mécanique. Du côté des carrières « classiques », tout d'abord, il faut en premier lieu tenir compte des moments d'entrée à la CAF et d'arrivée à un poste de contrôleur. Les conditions de production d'un oblat sont effectivement réunies pour ceux qui ont obtenu un emploi à la CAF à une période où le chômage commençait à être important, et qui sont devenus contrôleurs une vingtaine d'années après, c'est-à-dire au moment où la politique nationale de contrôle, les formations et la charte commençaient à se mettre en place. Elle le sont beaucoup moins dans le cas des « anciens », formés au métier dans un contexte social moins difficile, alors que les minima sociaux étaient nettement moins développés et que les pratiques de contrôle étaient beaucoup plus qu'aujourd'hui laissées à l'appréciation des contrôleurs. Les premiers seront tendanciellement enclins à un certain formalisme, jusque dans l'application des consignes nationales sur l'exercice du contrôle (charte), et avec un certain équilibre entre les dimensions « répressives » et « assistantielles » du contrôle, alors que les seconds auront plutôt tendance à se fonder sur leur expérience plus que sur les consignes (ils appliquent moins volontiers la charte), et à se montrer plus « sévères » à l'égard des allocataires.

Il faut en second lieu tenir compte de la place accordée à la vie professionnelle et des conditions d'affectation à un poste de contrôleur. Ceux qui ont, à première vue, un parcours rectiligne peuvent aussi avoir développé des activités extra professionnelles qui les « émancipent » pour une part de l'institution : des

responsabilités syndicales, associatives ou politiques, notamment. Ces investissements extérieurs permettent aussi de mettre à distance « l'esprit CAF » et de définir sa pratique professionnelle sur des bases qui ne sont pas exclusivement celles de l'institution. Ensuite et surtout, on a donné plus haut des éléments qui permettent de comprendre que, pour des employés d'une CAF, devenir contrôleur marque aussi une prise de distance à l'égard de l'institution. Échapper aux cadres, à la vie de bureaux constitue une motivation systématiquement avancée. Plusieurs témoignages font également état de ce que l'affectation à un poste de contrôleur procède du souhait de la direction de mettre certaines « fortes têtes » à l'extérieur... S'il y a des oblats parmi les contrôleurs ayant suivi une carrière « maison », il y a donc aussi sinon des électrons libres, au moins des agents prédisposés à prendre des distances à l'égard de l'institution.

Voyons maintenant ce qu'il en est des carrières plus « atypiques ». Il faut ici distinguer, comme on l'a fait plus haut, celles qui conduisent à envisager le poste de contrôleur comme une simple étape et celles qui conduisent à le voir comme une relégation. C'est dans le premier cas qu'on a toutes les chances de trouver des pratiques marquées par une forte revendication d'indépendance et par une orientation vers le « conseil », ou en tout cas loin d'une définition strictement répressive du rôle. C'était bien illustré dans le cas cité de cette contrôlease, qui a un rapport d'autant plus positif à son poste qu'à quarante-trois ans, elle sait qu'elle aura sans doute l'occasion de le quitter pour une fonction supérieure. Dans le second cas, on trouve des trajectoires en rupture et des formes de ressentiment liés à ce qui est perçu comme un échec qui conduisent au contraire à surinvestir dans la dimension répressive du rôle. Le contrôle est dans ces cas ce qui redonne cohérence à un parcours plus ou moins erratique. C'est tout le contraire d'un rapport enchanté à l'institution, à laquelle il est plutôt reproché de ne pas offrir de débouchés plus conformes à des espoirs de carrière conçus comme légitimes. Cela conduit en revanche à des attitudes plus rigides, qui confinent au juridisme, dans la mesure où c'est précisément le rigorisme juridique qui permet de donner sens au parcours. C'est par exemple, le cas de l'ancien assistant social et du titulaire d'un DEA qui l'un et l'autre dénie le plus fortement toute forme de négociation et d'arrangements, et revendiquent (et appliquent) les positions les plus fermes en matière d'application du droit.

Revenons sur la trajectoire déjà évoquée du premier. Il a été assistant social de 1976 à 1988. L'obtention d'un poste de contrôleur qui s'en est suivi n'a pas été sans poser des problèmes relationnels avec ces anciens comme ses nouveaux collègues : « j'étais considéré comme un transfuge ». Et de fait, il en rajoute dans le côté policier de son travail, poussant très loin les techniques d'investigation (planques, surveillance à distance, enquêtes de voisinage, etc.)

§ 3. Les ruses de la raison juridique

Soit une visite à domicile, comme on en a observé plusieurs dizaines¹. Ce 22 janvier 2002, la tournée du contrôleur B de la CAF 6 commence par le contrôle de la situation d'une femme, RMIste, mariée mais déclarant vivre seule. La propriétaire de son ancien appartement avait demandé que les allocations logement lui soient versées directement au lieu de l'être à ceux qu'elle désigne comme formant un couple. Il y a donc présomption de vie maritale. L'homme et la femme ont déjà été contrôlés, et sont connus comme des gens « un peu marginaux ».

À son arrivée le contrôleur observe la boîte aux lettres : elle comporte les deux noms, le sien et celui de son mari. Il demande au voisin qui rentre au même moment si l'allocataire habite ici et si « Guy est là ». (Le mari se prénomme Guy : le contrôleur explique ensuite que faire comme si on était un familier de l'allocataire pour mettre en confiance est l'un des petits trucs du métier). Il sonne chez l'allocataire. Elle est présente, ainsi que son fils (d'un premier mariage), son mari et des ouvriers qui réparent la chaudière. L'allocataire nous invite à prendre place dans la cuisine. La maison est toute petite, très pauvrement meublée. La femme est reconnue invalide pour le travail.

Le contrôleur : Vous savez qui je suis mais je me représente quand même, je suis contrôleur à la CAF. La Caisse m'a demandé de vérifier la conformité de votre situation

¹ Cette restitution est reprise des notes d'enquête rédigées par Luc Chambolle.

par rapport à vos déclarations.

Je suis assermenté par la DRASS et je dispose dans le cadre de l'exercice de mes fonctions d'un certain nombre d'informations qui seront consignées dans le rapport de contrôle que je remettrai à ma hiérarchie.

La femme : Je sais.

Le contrôleur : Si je me rends compte que la réalité est conforme à la situation déclarée alors il n'y aura pas de problème. En revanche si la réalité est différente alors la Caisse dressera un indu.

La femme : Je sais.

Le contrôleur : Je voulais enfin vous préciser que je pose des questions qui vous paraîtront peut-être indiscretes...

La femme : J'ai l'habitude...

Le contrôleur : ... mais qui sont liées aux prestations que l'on vous sert. [Pause]. Donc, si je récapitule votre situation : vous avez deux enfants, vous percevez l'ASF, l'AAH et les allocations logement. [Se tournant vers le mari] : Par contre j'aimerais que vous m'expliquiez Monsieur quelle est votre situation.

Le mari : Je suis ici, je suis ailleurs en fait je suis partout...

Le contrôleur : Vous habitez ici ?

Le mari : Non, j'ai l'appartement juste au-dessus. Je viens manger ici mais je paye mon repas hein.

Le contrôleur : Pourtant le nom sur la boîte aux lettres, il vient d'être mis...

Le mari : Parce qu'il y a qu'une boîte, alors c'est elle qui me relève le courrier.

Le contrôleur : Vous me dites que vous habitez au-dessus mais j'arrive et vous êtes là...

Le mari : C'est parce que je passe...

Le contrôleur : [L'interrompant]. Il y a communauté de toit alors ?...

La femme : Avec mon mari on s'est séparé. Il était violent. Il buvait. J'ai demandé le divorce mais la procédure est longue et il y avait trop de papiers mais mon mari il ne voulait pas la procédure... Il est toujours contre alors ça a traîné, et maintenant j'en ai marre.

Le contrôleur : Vous envisagez de reprendre la vie commune ?

La femme : Pas dans l'immédiat... Je l'ai mis à l'épreuve pour la boisson. Maintenant qu'on a de bonnes relations, il passe, on partage les repas mais se mettre ensemble non.

Le mari : Moi je suis indépendant et puis le logement au-dessus j'en ai besoin. Ça me fait un point d'appui pour le chômage et puis je suis en probation... Quand vous êtes au trou ils ne vous font pas sortir comme ça sans logement...

Le contrôleur : Oui mais c'est la CAF qui paye un logement que vous n'occupez pas vraiment. Nous le droit à l'allocation il est soumis à l'occupation réelle du logement. Vous avez pas de justificatifs ?

Le mari : J'ai un bail

Le contrôleur : Oui mais un bail ça ne prouve rien vous avez pas des factures EDF, eau...

Le mari : L'électricité je la prend sur la minuterie...

Le contrôleur : Alors vous avez aucun justificatif ? [Silence]. Vous avez été incarcéré quand ?

Le mari : Ça fait quatre mois que je suis sorti. Je fais des stages réguliers là haut [à la maison d'arrêt] parce que je conduis sans permis. Mais il y a pas besoin de permis pour conduire...

Le contrôleur : Et vous avez des allocations chômage ?

Le mari : Oui 2 600 F. Mais j'ai aussi un petit héritage parce que ma mère est morte.

Le contrôleur : Ah je ne savais pas...

Le mari : C'est ma sœur qui me le donne au compte goutte parce qu'elle veut pas que je boive.

Le contrôleur : Bon, moi le problème que j'ai c'est comment prouver que vous occupez réellement votre logement... [Le contrôleur demande à visiter le logement juste au-dessus. Il constate : un matelas nu, quatre fauteuils, quelques vêtements. Reprenant après la visite] : Donc vous êtes pas ensemble ?

La femme : Si on se remet pas ensemble c'est pour des raisons personnelles parce que mon mari il a trop fait l'andouille... En plus j'ai mes gamins, ils étaient placés il y a pas longtemps...

Le contrôleur : Et le père il verse une pension alimentaire ?

La femme : Non y me verse rien, ça fait quatre ans qu'il m'emmerde et je n'hésite pas à le dire devant le gamin. Il s'amuse avec ses gamins... Je peux vous montrer les justificatifs.

Le contrôleur : Si un jour il change d'avis vous oubliez pas de prévenir la CAF qu'il vous verse la pension... [Prend des notes, puis reprend] : Si je résume moi je vais vous dire le problème. C'est à propos de la vie maritale. Votre situation aujourd'hui vous me l'expliquez, moi je l'entends mais vu de l'extérieur c'est pas aussi limpide...

La femme : Comment ça c'est pas limpide ?

Le contrôleur : Et ben nous on peut croire que vous vivez ensemble. Moi ce que je vous demande c'est si vous reprenez la vie commune, vous nous le dites...

La femme : Y a pas de problème, je serai assez honnête pour vous le dire.

Le contrôleur : Si ça évolue favorablement vous nous le dites. Nous on vous interdit rien, on essaye de comprendre par rapport à la loi, hein ! [Silence]. Vous avez des questions ? [Sans attendre la réponse]. Bon et puis il faut voir pour le problème du logement. [Il donne à lire à l'allocataire le courrier envoyé à la CAF par la propriétaire du logement précédemment occupé par la femme. À ce courrier est jointe une lettre soit disant envoyée par l'allocataire qui réclame le versement direct des allocations logement sur son compte personnel et non sur celui de la propriétaire]. Est-ce que vous avez envoyé cette lettre ?

La femme : Non. Elle m'aura fait chier tout le long, celle-là.

Le contrôleur : Si je comprends bien vous avez un différent avec votre proprio. Pourquoi ?

La femme : Au début ça allait bien. Et puis elle a eu des problèmes financiers et elle m'a demandé si je pouvais partir. Pour moi c'est comme si elle me mettait dehors. [Marque une pause]. Ah mais j'fais pas de cachotteries ! Je suis convoqué à la justice parce que je lui ai tapé dessus. À force qu'elle me harcelait, j'lui ai foutu une volée... [Pause]. Elle prétend que j'habite avec mon mari mais c'est faux.

Le contrôleur : Bon vous allez me faire une déclaration comme quoi vous n'avez pas écrit cette lettre. De toute façon vous avez déjà une procédure en cours. Et puis comme vous avez changé de logement ça n'a aucune importance.

La femme : [continuant sur sa lancée] Il faut faire la différence entre venir me voir et habiter ensemble. Mes gamins ils peuvent témoigner.

Le contrôleur : Les gamins ça les concerne pas.

La femme : Les gamins ils témoignent bien à la police à partir de 14 ans ! [Elle continue ses explications].

Le contrôleur : Oui mais ça suffit. Vous me complétez le document maintenant.

La femme : Je vous dis franchement je n'ai rien à me reprocher.

Le contrôleur : La propriétaire elle nous écrit "Monsieur et Madame habitent au même endroit". On est en droit de s'interroger quand même !

La femme : Oui, bien sûr vous avez raison...

Le contrôleur : donc vous déclarez : "Je vis seule avec mes deux enfants. Je n'ai pas écrit la lettre en date du 5/11/2001. Dans les faits il y a un différend entre moi et mon ancienne propriétaire Mme X d'où mon départ de mon ancien logement". Datez, signez. [Tend le document qu'il a rédigé]. Vous aviez eu une enquête sociale ?

La femme : Oui la juge elle l'avait exigée, mais comme elle a vu que ça allait entre mes gamins et moi... Ben j'ai pu les ravoir. [On apprend en découvrant les documents que ses enfants lui avaient été auparavant retirés par la DDASS parce qu'elle était considérée comme violente : elle avait planté une hache dans le pare-brise du père des enfants].

Le contrôleur : Vous avez intérêt à rester comme ça alors. Il y a une sorte de contrat moral entre vous et la juge à propos des gamins...

À la sortie, le contrôleur commente. « Lui c'est un marginal. Dans le passé il avait un couple un peu pareil, avec un fonctionnement à la marge. C'est ce que j'appelle une association de deux misères. » Il continue en expliquant que c'est un alcoolique qui a des relations conflictuelles avec sa femme. Il privilégie son réseau de copains ou de beuveries et est « à fond dans le système D : on l'aurait un peu poussé, il nous disait

exactement ce qu'il trafiquait ! ». Le contrôleur décide de ne rien faire. « Sur un dossier comme ça on a pas de solution. Comment prouver qu'il n'habite pas là ? En plus, financièrement pour la CAF il n'y a presque pas d'incidence puisqu'il va commencer à travailler, son allocation logement va s'éteindre... C'est un gars qui vit comme ça, c'est un des premiers dossiers que j'avais fait comme contrôleur du temps où il était SDF. Un dossier comme ça c'est difficile d'écourter. On doit laisser le temps, un certain droit de réponse. À un moment j'ai essayé de le mettre en défaut en lui disant qu'il y avait le même nom sur la boîte aux lettres et qu'il habitait là. J'ai voulu aller vérifier le logement pour voir s'il est occupé. Mais surtout j'ai rien demandé, donc s'il me propose il est dans une démarche de vérité. »

Une attitude de doute par rapport aux allocataires est toujours présente. Dans une telle affaire, le contrôleur rappelle à la fin qu'il ne faut pas se fier aux premières impressions, que les situations sont toujours plus complexes qu'on le croit. Ce rappel est d'autant mieux venu que dans ce cas, le contrôleur a prêté foi à des éléments peu probants : la lettre d'une propriétaire concernant un logement que l'allocataire n'occupait plus depuis huit mois ; la présence des deux noms sur une boîte aux lettres. Le contrôleur va même jusqu'à gagner le contrôle à sa propre cause, comme pour se justifier, en lui faisant admettre qu'au regard de la situation, le doute était permis.

La décision finale n'a pas grand chose à voir avec les éléments recueillis. Le contrôleur s'informe très largement sur la situation de la famille. S'il reproche aux allocataires de trop parler, de s'étendre et d'être trop long, il les sollicite en même temps dans ce sens. Il recueille et demande beaucoup d'informations qui n'ont pas grand chose à voir avec le dossier. « Vous avez été incarcéré quand ? Qu'a dit l'enquête sociale ? » Ainsi, la décision semble plus relever du jugement du contrôleur que des éléments de preuve mobilisés. Pour justifier sa décision de ne rien toucher au dossier, le contrôleur mobilise un argumentaire *a contrario* indiquant qu'il n'est pas possible de prouver que l'allocataire n'habite pas chez lui. Il prend à sa charge de prouver un fait négatif alors même que la démarche normale est de demander à l'allocataire de prouver qu'il vit bien chez lui, qu'il occupe le logement, en produisant notamment un certain nombre de justificatifs. Mais il savait que ces exigences « normales » ne pouvait dans le cas présent être satisfaites.

Le récit de cette visite nous permet d'introduire aux questions que l'on voudrait maintenant aborder : les conditions et modalités pratiques de la qualification juridique des situations par les contrôleurs. Précisons tout d'abord le cadre analytique que l'on se propose d'utiliser pour en rendre compte.

La distinction analytique entre le formel et l'informel (ou, pour utiliser la formulation de Pierre Bourdieu, entre droit et passe-droit) s'avère utile pour établir les différents registres dans lesquels se déploient les pratiques des contrôleurs. En effet, ils « appliquent » une réglementation et des critères formels, mais cette « application » n'empêche pas les arrangements, les jeux avec la règle ou l'usage de ressources et de techniques d'investigation extérieures au domaine réglementaire. Cette distinction permet également de rendre compte des temporalités du travail de contrôle. Il y a ainsi des moments où les exigences du formalisme juridique pèsent fortement, dans la rédaction des rapports, dans les discussions avec l'encadrement par exemple, et d'autres où elles peuvent se relâcher (enquêtes de voisinage, entretiens avec les allocataires). Cette distinction permet enfin de saisir les tensions qui structurent l'activité des contrôleurs, notamment entre les logiques pratiques d'exercice du contrôle (« si on se contente d'appliquer les textes, on ne fait rien », disent en substance les contrôleurs) et les exigences qui pèsent sur l'issue des contrôles (les conclusions doivent être techniquement traitables et juridiquement défendables).

Il faut toutefois se garder d'une distinction trop rigide entre ces deux registres, qui conduirait *in fine* à opposer le « juridique » et le « social », alors que les deux sont bien sûr inextricablement liés. En pratique, formel et informel, droit et passe-droit apparaissent de fait très imbriqués¹. Plaçons-nous tout d'abord du côté des pratiques des contrôleurs. Ce qui, dans ces pratiques, peut être considéré comme relevant de l'informel et du passe-droit ne s'oppose pas nécessairement au formalisme comme la souplesse s'opposerait à la rigueur, mais peut à l'inverse constituer un passage obligé pour satisfaire aux exigences de la rigueur. L'informel et le non-juridique sont en effet très importants pour que le contrôleur se forge une opinion de la situation, et partant pour constituer une décision juridiquement formulée. Le « petit truc qui met la puce à l'oreille » n'a aucune valeur juridique, mais va orienter vers la recherche de tel document qui lui pourra être produit comme preuve ; le faisceau d'indices récolté auprès du voisinage ou de manière peu

¹ Cf. Lascoumes (Pierre), Le Bourhis (Jean-Pierre), « Des passe-droits aux passes du droit. La mise en œuvre socio-juridique de l'action publique », *Droit et société*, 32, 1996.

tangible va conduire à la poursuite des investigations orientées non plus vers l'élucidation de la situation mais vers la recherche d'éléments qui pourront attester juridiquement du bien-fondé de la définition que le contrôleur aura pu établir sur des bases « informelles ». Plus encore, les questions ou considérations les plus extra juridiques sont pensées en fonction du juridiquement dicible qui constitue l'horizon du travail des contrôleurs. Et en bout de course, le travail de constitution de la preuve et la rédaction des rapports sont quant à eux l'occasion de formaliser l'informel.

Si l'« informel » peut donc être mis au service du formalisme juridique, il est en sens inverse des pratiques qui se donnent comme des plus formelles, mais dont la logique est à rechercher en dehors de tout souci juridique. L'usage du recours aux papiers lors des visites est un bon exemple de cette intrication des registres : ils sont bien évidemment envisagés comme des pièces que l'on va pouvoir produire, mais servent également de points d'appui au cours du contrôle (neutralisation de la situation, déstabilisation de l'allocataire, etc.), dans une logique qui procède de l'ordre de l'interaction beaucoup plus que de l'ordre juridique. Les usages du rappel de (et à) la règle peuvent aussi renvoyer à autre chose qu'au formalisme juridique. Rappeler, à un moment crucial de l'entretien, que les fausses déclarations sont passibles de poursuites tient en effet du bluff destiné à susciter la déclaration attendue, au même titre que d'autres arguments empruntant des registres différents (celui de la morale ou de la sécurité financière, par exemple). Rappeler la définition de la « vie maritale », les obligations légales du père ou les « devoirs » associés aux « droits » des allocataires, c'est aussi énoncer sous une forme acceptable ou, mieux, indiscutable, des jugements sociaux établis dans le jeu des positions et du rapport de force entre un allocataire le plus souvent démuné en ressources de tous ordres et dépendant de l'institution et un agent qui ajoute aux ressources conférées par l'institution qui le mandate celles qui sont associées à une position (presque toujours) supérieure à celui qui fait l'objet du contrôle.

Au-delà des pratiques des contrôleurs, la distinction entre le formel et l'informel peut être relativisée au niveau plus général de l'opération de contrôle. Cette distinction en présuppose une autre : celle entre la règle et la situation sur laquelle elle s'applique. Dans cette perspective, le contrôle serait une occasion de confrontation de ces deux ordres, et le registre informel un élément (fonctionnel, dans l'analyse de Crozier), permettant de résoudre les contradictions entre les deux. Sans doute y a-t-il bien des règles (plus ou moins) prédéfinies d'un côté et les situations sociales des allocataires de l'autre. Mais tout serait trop simple si le travail des contrôleurs pouvait ne consister qu'en une application de ces règles à des situations objectives extérieures et antérieures au contrôle. Il consiste bien plutôt à construire la réalité sociale de ces situations en prenant appui, autant que faire se peut, sur les règles et les critères dont disposent les contrôleurs¹. Dans la perspective du travail bureaucratique, la « situation de l'allocataire » n'existe qu'au travers des règles et critères qui en permettent la qualification. Et, sauf à en faire des « fétiches », ces règles et critères n'existent que dans et par les relations sociales au principe de leur actualisation². Autant dire que mesurer la distance entre la règle et la situation et observer le travail qui consiste à réduire cette distance n'est qu'un moment et une voie de l'analyse. L'observation du travail en train de se faire montre en effet un *continuum* entre la perception des situations par les contrôleurs et leur activité de catégorisation référée au droit ; entre la mobilisation du registre juridique (qui peut être exigée à des fins pratiques dans la relation de contrôle) et des pratiques qui y échappent (bien qu'étant *in fine* destinées à le servir).

Ce travail qui consiste, précisément, à « établir les situations », est tendu vers un horizon formel : il s'agit en fin de compte de pouvoir statuer sur un cas de façon formellement défendable. Cela signifie que le droit est

¹ Cf. Weller Jean-Marc, *L'État au guichet*, p. 58 et suivantes.

² On s'inscrit donc ici dans la perspective de la sociologie du droit de Max Weber telle qu'elle est formulée par Pierre Lascaumes et Évelyne Serverin, selon laquelle le droit est considéré « non comme un système d'impératifs sanctionnés, déterminant de l'extérieur les comportements des acteurs sociaux, mais comme un système de ressources mobilisables selon les intérêts et les pouvoirs en cause ». Plus loin : le droit est un « système de potentialité à partir duquel se déploient des activités spécifiques de mobilisation des règles ». Lascaumes Pierre, Serverin Évelyne, « Le droit comme activité sociale : pour une approche weberienne des activités juridiques », *Droit et société*, 9, 1988, successivement p. 182 et p. 184. Cette orientation générale recoupe en partie celle d'une tradition d'analyse très différente appliquée au droit, l'ethnométhodologie. Baudouin Dupret la résume ainsi : « S'il s'agit [...] de prendre le droit au sérieux, ce n'est donc toutefois ni le droit des règles maintenues dans leur abstraction formelle, ni le droit des principes indépendants de leur contexte d'utilisation, mais le droit des acteurs du droit engagés au quotidien dans la performance du droit, en d'autres mots, un droit fait de la pratique des règles de droit et de leurs principes d'interprétation. » Dupret Baudouin, « Droit en action et en contexte. Ethnométhodologie et analyse de conversation dans la recherche juridique. Présentation », *Droit et société*, 48, 2001, p. 344.

mobilisé pour donner de la force à des jugements fondés sur d'autres bases¹. Ce qui importe en fin de compte, c'est peut-être moins le respect des formes et les jeux avec les formes que les rapports de forces établis à l'occasion du contrôle. C'est en effet moins le respect des formes que l'établissement d'un rapport de forces qui permet de rendre la décision « indiscutable » : si un contrôleur « retient » comme il le dit telle qualification pour une situation, c'est peut-être parce qu'il a « réuni les éléments probants », mais c'est surtout parce qu'il s'est assuré que l'allocataire en question ne serait pas en mesure d'apporter des éléments en sens inverse. Et la réunion de ces « éléments probants » repose elle-même sur un rapport de forces où se mêlent dissimulation réciproque et échange d'informations, logique de l'aveu et négociation, en bref sur des éléments totalement étrangers au registre des énoncés juridiques (ou au moins bureaucratiques) dont ils forment pourtant nécessairement la base². Les jeux avec les formes, passe-droit, arrangements mais aussi pratiques aux limites de la légalité sont également régis par le rapport de forces constitutif de la relation de contrôle : anticipations du contrôleur quant aux possibilités de recours contentieux du contrôlé, instauration d'une autorité bienveillante qui suppose la bonne volonté de l'allocataire envers lequel on aura fait preuve d'une attitude « compréhensive », relation proprement conflictuelle envers le tricheur qu'on cherche à coincer, etc.

Que le travail des contrôleurs soit tendu vers un horizon formel signifie aussi que les contrôleurs subissent ce qu'on pourrait appeler une contrainte au formalisme : ils *doivent* être en mesure de rendre raison en des termes juridiquement entendables des conclusions auxquelles ils parviennent. C'est d'autant plus le cas que les conditions d'administration de la preuve se sont durcies : alors que jusqu'à une période récente « l'intime conviction » pouvait suffire, il faut désormais « bétonner » les dossiers dans la perspective toujours possible de recours contentieux.

Plus qu'une simple opposition entre le formel et l'informel, l'on voudrait donc démontrer l'intrication de ces deux registres et ce que l'on a appelé les ruses de la raison juridique, c'est-à-dire le rôle des logiques sociales, extérieures au droit voire parfois apparemment opposées à lui, dans le succès du travail juridique de qualification des situations. C'est ce qu'on verra à partir des différents moments du travail des contrôleurs : la préparation des enquêtes (1) puis les interactions de contrôle, en revenant d'abord sur les logiques pratiques qui s'y déploient (2) puis sur celles vers lesquelles elles sont tendues (3). L'on terminera enfin, comme les contrôleurs eux-mêmes, avec la rédaction des rapports d'enquête, où jouent d'une autre manière les contraintes de la mise en forme juridique (4).

1. Les préliminaires de l'enquête

La recherche et le traitement de l'information concernant les allocataires sont en quelque sorte pré-cadrés par les catégories de perception déjà constituées, mélange des cibles de contrôle, des catégories administratives et de tout « ce qu'on sait » sur la base de l'expérience. Une bonne part de leurs pratiques se fonde sur des points de repère acquis dans l'expérience et qui permettent d'accéder à une connaissance des situations. Les contrôleurs disposent ainsi d'une connaissance du monde social qui, à la manière d'un

¹ Ces bases correspondent aux positions occupées dans l'espace social et aux rapports de forces qui s'y déploient. Cf. Bourdieu (Pierre), « La force du droit. Sociologie du champ juridique », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n° 64, décembre 1986, p. 3-19. C'est dans ce cadre qu'on peut replacer les dynamiques du travail juridique en train de se faire observé par les ethnométhodologues et analystes de conversation, comme cette étude qui montre comment les jurés décident d'une affaire sur des bases non juridiques (leur propre sens de la justice) et trouvent en fin de compte des raisons permettant de justifier la décision. Maynard Douglas, Manzo John, « Justice as phenomenon of order : notes on the organization of a jury deliberation », in Travers Max, Manzo John (eds), *Law in action*, Alderhot, Ashgate, 1997, p. 209-238, présenté in Travers Max, « Ethnométhodologie, analyse de conversation et droit », *Droit et société*, 48, 2001, p. 359.

² C'est dire qu'on ne saurait se limiter à chercher dans le déroulement des interactions les stratégies que développent les contrôleurs pour « remplir les vides des textes ». D'abord parce que les logiques de ces « stratégies » ne s'épuisent pas dans l'interaction, mais tiennent aussi à des configurations institutionnelles (s'ils sont isolés dans leur travail, les contrôleurs doivent néanmoins rendre des comptes) et aux positions sociales des protagonistes du contrôle (les contrôlés ne sont pas tous égaux devant le contrôle). Ensuite parce que les « stratégies » des contrôleurs ne consistent pas seulement à combler le vide inévitablement laissé par les règles, mais aussi et surtout à rendre ces règles consistantes, y compris à partir d'éléments qui échappent à la règle.

savoir sociologique, est établi sur des variables discriminantes et un raisonnement intuitivement statistique (on sait qu'on a une forte probabilité de tomber sur un cas litigieux lorsque plusieurs variables réputées « facteurs de risque » sont réunies. L'âge de l'allocataire, son quartier, son groupe d'origine (comme avec les gitans), parfois même sa famille lorsque celle-ci est connue des services sociaux sont autant d'indicateurs qui, sans être forcément explicités, permettent aux contrôleurs d'anticiper sur le type de situation auquel ils vont être confrontés. De ce point de vue, l'habitude et le caractère finalement assez répétitif des contrôles — qui relativise le caractère héroïque d'une fonction dont les titulaires iraient de surprises en découvertes du fait de situations toujours nouvelles et souvent inattendues — entraîné par des « cibles » qui conduisent à se concentrer sur des catégories bien précises de la population permet la constitution de routines, d'un prêt-à-penser qui permet de se faire une idée sur un cas en le rapportant aux situations déjà vues.

La manière dont ces connaissances et raisonnements typiques sont actualisées et jouent dans le travail des contrôleurs varie en fonction du déroulement des enquêtes, qui diffère selon les cas, le mode de déclenchement du contrôle et les méthodes des différents contrôleurs. Un premier mode de déroulement consiste à commencer directement par la visite à domicile. Le contrôleur prend connaissance des éléments d'information mis à sa disposition dans sa voiture, immédiatement avant de sonner chez l'allocataire. Dans les documents qui lui ont été remis figurent outre le nom et l'adresse, l'âge, la situation familiale et le nombre d'enfants, les prestations reçues, l'objet du contrôle. Pour « se faire une idée » plus précise, ces informations succinctes sont combinées avec celles que le contrôleur retire de son expérience pratique : outre les cas assez fréquents de familles « connues » pour avoir déjà fait l'objet de contrôle, l'origine révélée par le patronyme, le quartier. Les enquêtes commencent ainsi dans trois cas principaux. Il s'agit en premier lieu des contrôles sur cible, standardisés, où les contrôleurs enchaînent des visites où les cas sont comparables et les éléments à vérifier toujours les mêmes. Il s'agit ensuite des enquêtes ajoutées au dernier moment, notamment pour « compléter la tournée » en rationalisant les déplacements.

Il peut enfin s'agir d'un choix de méthode de la part des contrôleurs qui cherchent ainsi à éviter un effet qu'on pourrait rapprocher de la dissonance cognitive. La possession d'informations minimales est alors conçue non pas comme une faiblesse, mais comme la garantie d'une meilleure compréhension des situations. C'est l'entretien qui permettra avant tout d'orienter le travail de qualification, en permettant d'identifier les pistes utiles pour une éventuelle poursuite de l'enquête. La recherche préalable d'informations précises est dans ce cas au contraire conçue comme un risque de partir dans de mauvaises directions, conduisant à une construction décalée de la situation de nature à gêner la collecte d'informations lors de l'entretien. Établir un scénario trop précisément orienté de la situation, sur la base d'une mise en relation d'éléments (« objectifs » puisque recueillis dans des documents ou après de tiers) qui peut se révéler fausse, peut en effet conduire à ne pas entendre des informations importantes délivrées par l'allocataire si celles-ci ne cadrent pas avec l'image cohérente que le contrôleur aura préalablement construit. Ce choix de méthode est cependant peu répandu, et surtout le fait de contrôleurs qui, tendant à l'accommodement plus qu'au formalisme, pour reprendre l'opposition exposée plus haut, privilégient une appréhension globale et « compréhensive » au sens méthodologique du terme : chercher la « vérité » de la situation grâce à une connaissance la plus complète possible fondée sur l'interprétation d'informations aux objets et aux statuts très divers — y compris éloignés du strict registre administratif.

Le plus fréquemment, au moins dans les cas d'enquêtes commanditées *ad hoc* par les services, toute une série de démarches précèdent l'entrevue avec l'allocataire contrôlé. Ce sont ces informations et le scénario qu'ils permettent d'élaborer qui fourniront la grille interprétative et, le cas échéant, les ressources tactiques mobilisées au cours de l'entretien.

« Avant d'arriver chez votre allocataire, là aussi c'est un travail important, c'est bien connaître sa situation administrative. De toute façon, il ne faut pas découvrir en même temps que lui les choses. Il faut avoir le maximum d'éléments sur l'antériorité, il a vécu avec qui, quand, il y a combien d'enfants, à un moment donné il y en avait encore un au foyer, vous voyez etc. etc. Ce qui permet de faire des rapprochements à l'intérieur de l'entretien. Il faut bien connaître son dossier. Et quand on n'a pas tous les éléments, seulement avec la demande, et bien le vendredi c'est aussi le travail d'aller chercher sur le poste, puisque avec les requêtes on a tous les éléments archivés, tous les documents. » [CAF 1-JPQ].

Au minimum, les contrôleurs opèrent un pré-cadrage des cas, en interprétant les demandes des services et en recourant aux ressources informationnelles internes (accès aux fichiers informatiques par le logiciel

Cristal, discussions éventuelles avec des collègues ou l'agent à l'origine de la demande). Ces démarches sont généralement effectuées à la caisse, lors de la préparation des tournées de la semaine. Les contrôleurs constituent alors de petits dossiers dans lesquels ils consignent des documents et notent les questions à poser ou les démarches à entreprendre.

Le second niveau de cette préparation consiste à opérer des vérifications et à accumuler des informations dans des organismes extérieurs à la CAF : généralement les services fiscaux, la CPAM, les ASSEDIC, la Préfecture, les bailleurs. Aux dires des contrôleurs, cette collecte d'information est plus aisée qu'elle ne l'était par le passé, des organismes extérieurs prenant même parfois l'initiative en attirant l'attention des contrôleurs sur un cas douteux.

« Maintenant, les gens sont plus faciles, ils se livrent plus facilement. Les agences de location en ont marre des gens qui ne paient pas, qui trafiquent de tous les cotés. Les assistantes sociales commencent un peu à bouger : elles aussi en ont marre d'être prises pour des distributeurs de sous. Et la délation est de plus en plus importante parce que les gens en ont marre de payer pour des gens qui ne bossent pas. Il faut dire que le système induit la fraude. Et tout ça fait qu'il y a de plus en plus de gens qui sont prêts à collaborer [...]. Les impôts ils nous envoient régulièrement, moi je travaille avec les impôts du secteur est. Ils m'envoient régulièrement des listings pour qu'on contrôle les ressources. Ça n'aboutit pas toujours parce que les gens nous intéressent pas parce qu'ils n'ont pas d'alloc, mais c'est bien d'avoir ces contacts-là. On a aussi le fichier des ASSEDIC, ça permet aussi de limiter les fraudes. » [CAF 1-CD].

« Les mentalités ont beaucoup changé. Avant les personnes qui étaient dans les mairies, tout ça étaient très réticentes à donner des renseignements, pour une raison de la vie privée, et depuis on parle des abus, par les médias tout ça, on entend qu'il y a des abus. Maintenant les mairies, les maisons du département, les services étrangers à la préf', ils sont tellement confrontés à des situations fausses que maintenant il y a un renversement de situation, tout le monde est prêt à collaborer et à nous donner un maximum de renseignements. [...] Ça c'est fait petit à petit. Je vois maintenant il nous arrive souvent d'avoir des informations qui nous sont données par téléphone par les impôts, par un office HLM, par un CCAS, même il y a des commissions locales d'insertion qui nous demandent de creuser tel ou tel problème. Je crois qu'il y a un ras-le-bol général de toutes ces personnes qui profitent de ce qui existe en matière de prestations ou assimilé prestations. Et ça on le ressent partout. Il y a une collaboration efficace qu'avant on n'avait pas avant. » [CAF 1-G].

Si elles sont jugées plus faciles, ces relations avec les organismes extérieurs ne sont pas pour autant toujours codifiées ni même officialisées. Elles sont généralement établies de personne à personne beaucoup plus que d'institution à institution. S'il peut y avoir des protocoles officiels pour l'échange de données informatisées, rares sont les accords entre organismes à propos des démarches épisodiques des contrôleurs. Ces derniers regrettent ainsi de se heurter trop souvent à la bonne volonté aléatoire des agents d'autres organismes, voire critiquent l'attitude de la CAF qui, opposant trop souvent à leurs yeux le secret professionnel aux demandes extérieures, rend plus difficiles les collaborations. Alors même que ces démarches revêtent parfois une grande importance pour le contrôle, elles dépendent donc étroitement du réseau de relations que chaque contrôleur établit individuellement. Ces relations déterminent en effet la fréquence des démarches (des contrôleurs d'une même caisse vont très fréquemment dans un organisme auquel leurs collègues ne se rendent jamais), et la qualité des informations fournies (tel employé « sympa » laissera le contrôleur qu'il connaît disposer du dossier à sa guise alors qu'il faudra dans d'autres cas passer par plusieurs étapes et une longue attente pour obtenir des éléments très limités).

« C'est au coup par coup. Ça dépend aussi beaucoup des liens qu'ont les contrôleurs avec les responsables, par exemple des impôts de leur secteur. Quelques fois il y en a qui ont de meilleurs rapports avec les impôts, d'autres avec la CPAM, d'autres ça sera plus des renseignements qui seront donnés par les responsables de centre de CPAM. C'est un peu en fonction des relations qui se sont créées. C'est toujours des informations très fiables, bien entendu, pour nous c'est très intéressant. Là on a vraiment des éléments dont on peut faire mention. On ne dit pas que ce sont les impôts qui sont à l'origine du contrôle, mais "Vu impôts, Monsieur perçoit des revenus fonciers". Il n'y a rien d'illégal à aller voir les impôts. » [CAF 1-G].

« — Moi je vais beaucoup aux impôts. Je travaille beaucoup avec les impôts et la CPAM. Ce sont mes deux principaux interlocuteurs, mais bon il y en a d'autres, ça dépend des dossiers. Il y a des cas particuliers. Je peux aller dans des boîtes d'interim, ça dépend des dossiers, ou à la préfecture. Il y a plein de variantes selon les dossiers. Mais je dirais que moi le plus, c'est les impôts.

— Alors pourquoi les impôts ?

— Parce que les impôts, c'est quand même là, qu'on a la situation d'abord au niveau des revenus, on a beaucoup de renseignements, même si les gens ne déclarent pas, je veux dire, leurs revenus sont connus aux impôts, il y a le fichier local récapitulatif, où on a les revenus déclarés par les employeurs ou par les organismes. Donc ça c'est vraiment important pour nous. Et puis au niveau des situations de famille, des changements d'adresse, parce que quand même en général, à moins que les gens soient vraiment marginaux, qu'ils ne soient pas connus au niveau des impôts, ce qui arrive, on a quand même beaucoup de renseignements par cet organisme. Donc moi, c'est vraiment un de mes interlocuteurs favoris. Et puis c'est vrai que c'est aussi en fonction des contacts qu'on peut avoir dans certaines administrations. Il y a des endroits où ça se passe très bien, il y en a d'autres où ça se passe moins bien. Et moi avec les impôts, à peu près dans tous mes secteurs, j'ai de bons contacts. Donc je privilégie ça.

— Et là autrement, c'est une espèce d'accord entre la CAF et les impôts ?

— C'est-à-dire, que oui c'est un accord. Un accord, pas vraiment, c'est quelque chose de verbal. Disons qu'ils ne sont pas tenus au secret professionnel par rapport à nous. Et nous c'est pareil, on peut donner des renseignements aux impôts, mais je crois que c'est à partir du grade d'inspecteur, donc voilà. Moi c'est pareil, des fois, c'est pas que je balance, mais, je veux dire, d'ailleurs la CAF donne des renseignements aux impôts. C'est un secret pour personne. Et puis il y a des échanges informatiques de toute façon entre la CAF et les impôts. Donc moi je trouve que c'est un interlocuteur, enfin moi ça m'apporte beaucoup pour les dossiers. Et puis la Sécurité sociale, évidemment.

— Et à la CPAM, vous avez des bons contacts aussi ?

— J'ai des bons contacts. Alors moi je vais principalement à G., parce que là-bas ils sont vraiment bien. J'ai accès, on me donne une carte, je peux me servir, enfin je ne sais pas tout faire, mais enfin bon c'est moi qui fait mes propres recherches, j'imprime.

— C'est un libre accès en fait ?

— Tout à fait. Et puis bon ils me connaissent. Quand je suis arrivée dans le secteur, je me suis fait présenter par l'ancien contrôleur. J'ai mes entrées là-bas. J'y vais comme je veux. C'est bien. » [CAF 1-NF].

Différenciée selon les contrôleurs, la collecte d'informations est également différenciée au niveau des usages qui en sont faits. Les contrôleurs peuvent y voir avant tout un moyen d'élucidation ou plutôt un moyen d'apporter des éléments probants. Les usages des démarches dans les organismes extérieurs varient ainsi en fonction de l'importance relative de ces deux logiques et de leur combinaison. À l'inverse de la méthode « compréhensive » évoquée plus haut, privilégiant l'entretien avec l'allocataire comme première entrée dans le traitement du dossier, certains contrôleurs privilégient les informations objectivées dans les dossiers des organismes pour établir d'emblée une version des faits la plus « solide » possible. Il s'agit alors de construire une version cohérente des faits sur la base des informations réputées fiables des organismes et des canevas interprétatifs que les contrôleurs se sont constitués. Reste alors à trouver les modes de validation qui permettront de « boucler » l'enquête. L'entretien est dans ce cas conçu comme un moyen de vérification au cours duquel l'apport d'information inédite est parfois assez faible. Il s'agira surtout d'inciter l'allocataire contrôlé à déclarer lui-même ce qui s'est imposé comme la définition objective de sa situation, les informations collectées pourront être utilisées à cette fin dans des tactiques de bluff.

« La plupart du temps, je commence déjà à faire des investigations externes à l'allocataire. C'est-à-dire que la plupart du temps je passe chez l'allocataire en dernier, quand j'ai obtenu le maximum d'informations un peu partout. Parce que comme c'est des contrôles un peu particuliers, j'ai des méthodes particulières. Je vais souvent au service étranger, parce que c'est des histoires d'identification, d'identité, tout ça. C'est pas toujours très net. J'essaie, quand c'est des multiaffiliations RMI, d'avoir les papiers d'identité que les autres CAF ont eu en mains. Je fais des fax, tout ça pour essayer de bien étayer déjà mon dossier, et je vois pratiquement mon allocataire en dernier. » [contrôleur CAF 1-G].

Lorsque l'enquête débute par l'entretien, c'est plutôt la recherche dans des organismes qui va servir de confirmation ou permettre la vérification. Plus encore, dans les cas où le contrôleur s'est forgé une opinion quant à la nature de la situation qu'il doit « établir », l'apport informatif des dossiers du fisc ou des ASSEDIC sera faible, et la recherche de documents sera tournée vers l'administration de la preuve permettant d'étayer juridiquement la conviction qu'il a acquise par ailleurs. Un contrôleur explique ainsi que les investigations auprès des administrations lui permettent de compenser les échecs à faire avouer les fausses déclarations : « Je les coince aux impôts, je les coince à la Sécu, je les coince à la préfecture. »¹

Comme on le voit, la recherche d'informations auprès de tiers ne se limite pas à des interlocuteurs officiels. C'est ici qu'interviennent des démarches sans fondement juridique, permettant de « cerner » le cas à traiter, mais dont les résultats ne pourront être intégrés qu'à la marge au rapport d'enquête. C'est le cas des enquêtes de voisinage. Les informations qui en résultent sont rarement mentionnées dans les rapports : il faudrait que celui qui les livre fasse une déclaration officielle, ce qui n'arrive jamais. Mais elles servent à forger l'opinion des contrôleurs, et leur offrent des ressources dans la confrontation avec les allocataires. Au cours de ces investigations, le contrôle administratif s'alimente des formes plus diffuses de « contrôle social » propres aux configurations sociales d'habitation. En zone rurale la tâche des contrôleurs est de ce point de vue plus facile. Il arrive en effet que dans les villages, le seul fait de demander où se trouve la maison d'une famille donne lieu à des réponses qui fournissent des informations sur les dernières modifications qu'elle a connues. C'est le cas au secrétariat des mairies où les employés sont généralement très au fait de la situation des habitants, en particulier de celle des familles « à problèmes », mais aussi directement dans le voisinage. En zone urbaine, les concierges notamment sont très sollicités, par exemple pour savoir si telle bénéficiaire de l'allocation de parent isolé vit bien seule. Dans les cités d'habitat populaire, les contrôleurs tentent de ne pas éveiller les soupçons auprès des habitants qu'ils questionnent. Ils ne révèlent pas leur identité. Ils se contentent de questions apparemment anodines (« Est-ce que M. X habite toujours ici ? »). Ils choisissent leurs interlocuteurs ou, au moins, évaluent la pertinence de leurs déclarations, par exemple en fonction des origines nationales respectives de l'allocataire contrôlé et de l'informateur sollicité, qui sera supposé plus disert s'il ne s'agit pas d'un compatriote.

Avant et autour de l'entretien, toute une série d'observations permettent enfin aux contrôleurs d'orienter leur jugement. La technique policière de la « planque » a semble-t-il à peu près disparu. Un contrôleur raconte être allé assez loin en ce sens pour « coincer un gros tricheur » (il a fait le guet devant une maison pour savoir qui en sortait, demandé à l'école qui accompagnait les enfants, suivi en voiture le présumé père habitant chez la bénéficiaire de l'API pour savoir s'il emmenait les enfants à l'école...) mais dit s'être « calmé » depuis². Ce genre de pratiques est désormais surtout évoqué pour caractériser les méthodes des « anciens ».

« Avant, les anciens contrôleurs, c'étaient les histoires d'aller fouiller les salles de bain, d'aller écouter tous les ragots, dans les bistrots, de faire de la planque sous l'immeuble à 8h du mat'. » [CAF 4-V].

Si le guet est aujourd'hui présenté comme un excès et utilisé comme repoussoir, des pratiques de surveillance plus diffuses restent à l'ordre du jour. Les contrôleurs qui « tournent » dans un secteur qu'ils finissent par bien connaître peuvent ainsi garder leurs dossiers en tête et utiliser comme informations des choses découvertes de manière fortuite. « C'est sûr que si la voiture du mec est toujours là quand je repasse dans le secteur, je vais gratter... », explique un contrôleur à propos d'un cas douteux d'isolement³.

Dans cette observation diffuse, un objet est tout particulièrement pris en compte : la boîte aux lettres. Le relevé des noms qui y sont inscrits permet aux contrôleurs de repérer les différentes personnes susceptibles d'habiter dans le logement avant même d'y pénétrer. Pour établir les cas toujours délicats à déterminer de vie maritale, de surpeuplement ou de sous-locations illicites, la présence de noms différents de celui de l'allocataire constitue un premier indice. De même, une observation attentive de l'aspect extérieur de la boîte aux lettres permet de voir si des étiquettes n'ont pas été enlevées en prévision du contrôle. Parfois, quand la situation lui paraît délicate, le contrôleur peut se rendre à l'improviste dans l'immeuble simplement pour observer la boîte aux lettres. Des encres différentes, des noms barrés, recouverts ou rajoutés n'échappent

¹ [CAF-L.BA].

² CAF 1-JN.

³ CAF 1-BA.

pas à l'acuité de son regard. Ces différents éléments font souvent le sujet d'une question aux allocataires contrôlés. Ils sont toujours présents à l'esprit des contrôleurs lorsqu'ils se présentent à leur domicile.

2. L'interaction de contrôle et le contrôle de l'interaction

La confrontation directe entre les contrôleurs et les allocataires lors de la visite à domicile forme un moment décisif du contrôle. Il faut, pour en saisir la portée et comprendre ce qui s'y joue, établir tout d'abord *la structure de ces interactions* en les replaçant dans la procédure plus générale du contrôle. Il faut ensuite rappeler *ce qui structure ces interactions* en les replaçant cette fois dans l'économie générale des relations entre les « assistés » et l'institution qui les assiste. C'est alors qu'on pourra comprendre l'importance et les modalités du contrôle de ces interactions.

Des interactions stratégiques

Les interactions de contrôle revêtent un caractère stratégique, à la fois dans leur accomplissement même et en référence à leurs issues, du fait de la place qu'elles occupent dans le travail de qualification des situations.

En tant qu'elles sont structurées autour de la définition (souvent conflictuelle) de la situation, du maintien ou de la remise en cause de « lignes de conduite » et que s'y déploient à un degré sensiblement supérieur à celui de la plupart des situations de la vie courante des mises en scène et des tactiques de dissimulation, les interactions de contrôle constituent un cas où se déroulent de manière particulièrement forte les logiques des « interactions stratégiques » analysées par Erving Goffman¹. L'on développera ces points dans les pages qui suivent. Situons-nous pour l'instant du côté des contrôlés, pour lesquels le contrôle est *a priori* une épreuve délicate, et pour au moins trois séries de raisons.

La première, et la plus évidente, est bien identifiée tant par les contrôleurs que par l'institution : il s'agit des risques liés à l'intrusion dans la « vie privée » des allocataires. Au-delà même des pratiques plus ou moins « inquisitoriales » des contrôleurs (elles le sont généralement peu), le seul fait d'un contrôle « global » réalisé à domicile constitue une expérience qui peut être douloureusement vécue. Les contrôles dont l'objet se rapproche le plus de ceux des contrôles réalisés par les CAF, ceux des chômeurs indemnisés qu'assurent les Services de contrôle de la recherche d'emploi (SCRE) des Directions départementales du travail et de l'emploi, se déroulent exclusivement sur convocation, dans les bureaux de cette administration. Et ils sont moins susceptibles d'aborder les questions les plus personnelles, liées à la vie de couple ou à l'éducation des enfants. Dans le cas qui nous intéresse ici, la connaissance de la vie personnelle des allocataires est parfois très approfondie. Le contrôleur est amené à aborder des points qui ne sortent généralement pas de la sphère familiale et amicale, et s'il ne visite plus le logement, il manipule les papiers personnels.

Il faut cependant noter que le déroulement des contrôles au domicile des allocataires ne constitue pas seulement la réalisation spatiale de la violation « du territoire de soi » dont parle Goffman. De l'avis général, et nos propres observations confirment ce point, les relations sont plus apaisées à domicile que dans les lieux d'accueil du public. Les allocataires sont en quelque sorte « sur leur terrain » : c'est eux, cette fois, qui peuvent jouer de l'attente, mobiliser le décor, décider d'interrompre l'entretien pour répondre au téléphone ou à la sollicitation d'une tierce personne.

Il faut également bien voir que la formule générale du « respect de la vie privée » renvoie à des réalités et des niveaux de sensibilité différents selon les groupes sociaux. Sans tomber ici dans une vision cynique considérant que les pauvres sont forcément « endurcis » et moins sensibles que les autres à la préservation de leur intimité du fait de leur installation dans une « culture de la dépendance », il y a assurément des dispositions inégales à considérer que la visite du contrôleur porte atteinte à sa vie privée entre des agents habitués à répondre aux questions des services sociaux — voire à celles de la police —, qui vivent dans des conditions de logement conduisant à partager « l'intimité » avec les voisins et se préparaient à l'éventualité d'un contrôle, et des membres de catégories sociales plus élevées qui échappent généralement à ce genre d'expérience et font l'improbable découverte de l'existence des contrôleurs.

¹ Cf. entre autres l'ouvrage qui porte ce titre.

Plus généralement, il convient ici de prendre en compte les différences sociales dans la définition des atteintes à l'image de soi, c'est-à-dire, en complétant sur ce point les analyses de Goffman, de la différenciation sociale de la valeur accordée au « maintien de la face »¹. La mise en scène de la misère, l'exhibition des « cicatrices » sociales, les aveux d'incompétence ou d'abandon sont autant de signes d'une mise entre parenthèses — fût-elle provisoire et tactique² — des exigences de préservation de la face. Au moins les contrôleurs sont-ils prompts à dénoncer de telles attitudes comme manque de pudeur ou « assistanat » ou (les deux ne sont pas exclusifs), à suspecter les tactiques d'apitoiement qu'elles pourraient consister. Mais la « fierté » est loin d'être absente des attitudes observables du côté des contrôlés les plus démunis. On peut penser dans ce cas que l'attachement à la « face » tient moins au formalisme bourgeois et petit-bourgeois qu'au fait que, sans verser dans le misérabilisme, ce qui peut rester d'estime de soi après un parcours marqué par la désillusion, l'échec, le ressentiment, est investi d'une valeur d'autant plus grande qu'elle est fréquemment menacée. Et ce « on a quand même sa fierté » des assistés et chômeurs en fin de droits, la visite du contrôleur le remet en cause, en remettant en cause l'honnêteté des déclarations faites à l'administration et-ou la définition de sa situation formulée par l'allocataire. On pourrait ainsi comprendre les réactions que les contrôleurs peuvent juger agressives et disproportionnées par rapport aux « gaffes » qu'ils estiment commettre comme le double produit de l'ignorance des « offenseurs » occupant une position dominante quant aux blessures narcissiques qu'ils infligent et de l'hypersensibilité d'agents dominés autant symboliquement qu'économiquement et culturellement à l'égard de l'identité positive qu'ils tentent de maintenir. Or cette identité positive se définit essentiellement par rapport aux normes sociales que le contrôleur incarne : une vie stable et bien ordonnée, une famille, un travail ou au moins la « volonté de s'en sortir ». Si les contrôlés défendent leur image, c'est en effet toujours en fournissant des gages de bonne volonté sociale (« je fais des efforts »), eux-mêmes utilisés comme gages de bonne volonté administrative et de leur bonne foi (« je ne triche pas »). La défense d'une identité sociale positive doit ainsi être rapportée aux exigences pratiques de la situation de contrôle : être « bien vu » et emporter la conviction.

Si des différences les séparent, tous les allocataires peuvent cependant éprouver le caractère « offensant » inévitablement associé au contrôle. Le seul fait du contrôle est sinon un acte d'accusation, au moins la mise en évidence d'une suspicion ; à tout le moins que « quelque chose ne va pas » dans la manière dont le récipiendaire s'est acquitté des tâches administratives que l'institution lui demande ou, pour les contrôles sur cible, que la situation de l'allocataire est considérée comme potentiellement trouble (« à risque »). Quel qu'en soit l'objet, le fait du contrôle peut ainsi être considéré par les contrôlés comme le risque d'une remise en cause de leur « identité morale »³.

Enfin, si le contrôle peut constituer une épreuve difficile, c'est évidemment aussi du fait des possibles conséquences négatives qu'il peut entraîner sur le plan financier. La complexité de l'octroi des prestations, la méconnaissance des intentions du contrôleur et de l'étendue de ses prérogatives peuvent en effet alimenter la crainte des allocataires contrôlés, même s'ils n'ont « rien à se reprocher » et que les contrôleurs sont loin de chercher systématiquement à « établir des indus ».

Du reste, la tension des allocataires n'est pas sans fondement. L'entretien de contrôle n'est en effet pas anodin. Comme le dit bien le vocabulaire officiel, le système d'octroi des prestations est largement « déclaratif ». Même si les pièces justificatives sont omniprésentes, les « déclarations » sont donc au cœur du système, et c'est la validité de ces déclarations que le contrôle tend à établir. Plus encore, le caractère déclaratif du système conduit à un partage de la production de la preuve⁴. Les allocataires doivent être en mesure de prouver la conformité des faits à leurs déclarations en produisant les justificatifs nécessaires, mais en cas de litige c'est également à l'institution de prouver que la situation n'est pas celle qui a été

¹ L'un des reproches que l'on peut formuler à la sociologie de Goffman tient en effet au risque d'universalisation d'un ensemble d'attitudes et d'exigences comme le tact, le maniement des sous-entendus, les rituels de civilité, etc., et plus largement l'importance de l'image de soi dans les relations sociales qui, pour être sans doute très largement partagées, ne se réalisent pas moins avec une intensité et sous des formes variables en fonction des groupes sociaux.

² Cf. le chapitre sur les « fabrications » in Goffman Erving, *Les cadres de l'expérience*, op. cit., p. 93 et suivantes.

³ Dulong Renaud, Marandin Jean-Michel, « Analyse des dimensions constitutives de l'aveu en réponse à une accusation », in Dulong Renaud, dir., *L'aveu : histoire, sociologie, philosophie*, Paris, PUF, 2001.

⁴ Cf. à titre de comparaison Komter Martha L., « La construction de la preuve dans un interrogatoire de police », *Droit et société*, 48, 2001, p. 367-393.

déclarée, en démontrant le cas échéant la fausseté des informations fournies par le demandeur (par exemple en établissant la « vie maritale » quand une mère a dit être « isolée »).

Dans un tel système, la disparition de l'« intime conviction » du contrôleur comme élément suffisant n'a pas supprimé l'importance du déroulement des visites à domicile, dans la mesure où les déclarations recueillies à cette occasion revêtent une importance de premier plan. Les contrôleurs sont nécessairement amenés à adopter une attitude de « doute méthodique » à l'égard des contrôlés, et donc à être attentif à tout ce qui peut contredire leurs déclarations. Même s'ils ne sont pas directement soupçonnés, les allocataires sont quant à eux dépourvus du capital symbolique qui leur permettrait d'emporter la conviction sans mobiliser de ressources nécessaires à la validation de leurs propos¹. Ils doivent donc trouver dans leurs façons de se présenter et de parler les modalités de validation des informations qu'ils livrent : les papiers, la référence à des démarches antérieures prouvant leur bonne volonté, la citation d'efforts pour l'éducation des enfants ou la recherche de travail comme manière de défendre leur identité morale, etc. À l'inverse, toutes les hésitations, les incohérences dans leurs déclarations, leur trouble, l'imprécision (ou la trop grande précision) de leurs réponses voire leurs attitudes corporelles pourront être constitués comme éléments à charge, certes pas directement, mais au moins comme indications sur les suites à donner aux investigations.

« — Vous dites, que c'est notamment à l'entretien que se fait un peu votre conviction, qu'est-ce qui vous convainc généralement ?

— Ça c'est le rapport humain, je sais pas comment vous dire, ça dépend des personnes. C'est vrai que moi, je marche beaucoup à l'affectif. Alors c'est comme ça. Je marche à l'affectif, je sais que c'est peut-être pas bien, mais je suis comme ça. Et là, c'est pas "celui-là je le trouve mignon, je vais lui donner le RMI", c'est pas ça. Mais c'est vrai que je me rends compte un peu à qui j'ai affaire. [...] En parlant avec une personne, on arrive à savoir beaucoup. »²

Les conditions sociales de la relation de contrôle

Bien évidemment, les logiques à l'œuvre dans l'interaction de contrôle ne s'épuisent pas dans les logiques qui appartiennent en propre au déroulement de cette interaction. Il faut donc aussi intégrer à l'analyse l'effet des positions et trajectoires des protagonistes.

On sait que la population contrôlée est globalement démunie, en raison du ciblage des contrôles mais aussi de la plus grande complexité des dossiers en cas d'instabilité familiale et professionnelle, qui conduit à considérer comme nécessaire des pratiques hors du traitement standardisé des dossiers, telles que les enquêtes à domicile. La population contrôlée n'est cependant pas parfaitement homogène. Même s'ils y sont très largement majoritaires, les bénéficiaires de minima sociaux n'y sont pas seuls. Les contrôleurs disent régulièrement « voir de tout ». Cette expression est à entendre dans son double sens : ils voient des situations hors normes, imprévisibles, mais aussi des situations socialement diversifiées, malgré l'omniprésence de la précarité. Cette (relative) diversité de la population conduit à des attitudes elles aussi diverses de la part des contrôlés. Dotés de compétences linguistiques et administratives inégales, plus ou moins dépendants financièrement des prestations versées par la CAF, les contrôlés ne réagissent pas au contrôle de la même manière³.

Au-delà de ses effets objectifs directs, les différences sociales des contrôlés conduisent à des anticipations et une adaptation de la part des contrôleurs qui modifient les pratiques de contrôle.

« Si vous avez en face de vous quelqu'un qui est imbu de sa personne, qui vous rabaisse, qui vous dit que vous êtes un petit serviteur de l'État, "et vous faites ça pour gagner combien ?", bon, si vous avez quelqu'un comme ça, et que la personne après, c'est une personne qui est illettrée, on est des caméléons, parce qu'on s'adapte. Toute la

¹ On se réfère ici aux propositions formulées dans Pinto Louis, « "C'est moi qui te le dis". Les modalités sociales de la certitude », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 52-53, 1984, p. 107-108.

² CAF 1-NF

³ Il faudrait ici faire une analyse complète du rapport à l'institution en général et au contrôle en particulier des différents groupes sociaux qui dépasse les limites du présent rapport.

matinée, on s'adapte, en fonction des gens qu'on va voir. Si c'est une jeune, si c'est une personne âgée. » [CAF 1-BA].

On peut le voir au travers des enquêtes peu nombreuses mais symboliquement importantes réalisées au domicile d'allocataires aisés. Les visites sont alors beaucoup plus préparées, par crainte d'une plus grande résistance à la coopération et de l'éventuelle plainte que des cadres supérieurs ou professions libérales pourraient donner à la suite d'un contrôle jugé trop inquisitorial. Contrairement à ce qu'ils font d'ordinaire, les contrôleurs prennent alors le soin d'expliquer précisément le cadre de leur intervention, ses limites et ses possibilités. Cela peut occasionner une attitude plus rigide du contrôleur :

« L'autre jour, j'en ai eu un qui me dit "je suis juriste". Ça me fait ni chaud ni froid, ça ne changera rien, au contraire, je vais être encore plus opiniâtre. Bon ce n'est pas fréquent. » [CAF 4-V].

Cela conduit plus généralement à une sorte d'inversion du sens de la visite — hormis bien sûr les cas très exceptionnels d'escroquerie (comme dans le cas de gros propriétaires percevant le RMI) — : il ne s'agit plus de débusquer la fraude et la fausse déclaration mais, à l'occasion de la régularisation d'un dossier complexe nécessitant l'intervention d'un spécialiste, de démontrer l'attention rigoureuse avec laquelle une institution sociale attribue les deniers publics.

Les cas où, pour reprendre l'expression du contrôleur cité plus haut, les allocataires sont « imbus d'eux-mêmes », hautains ou méprisants sont rares. Compte tenu de la dépendance généralement forte des allocataires à l'égard de la CAF et de leur incertitude quant à l'issue du contrôle, c'est le plus souvent un profil bas qui est adopté. Les pratiques des contrôlés apparaissent largement comme le produit de leurs anticipations quant aux suites du contrôle. Ces anticipations les conduisent dans la grande majorité des cas à se montrer coopératifs avec les contrôleurs, ce que ces derniers sont unanimes à constater. Si, de leur point de vue, les visites « se passent bien », en général, c'est que ceux qu'ils contrôlent ne peuvent guère intégrer le refus de coopération dans l'espace de leurs attitudes possibles. Ainsi le bon déroulement apparent de certaines visites peut-il masquer la contrainte qui le rend possible : il est des formes de coopération socialement obligées qui ne sont que l'expression d'une domination tellement intériorisée qu'elle apparaît naturelle aux yeux de tout le monde.

Cela n'empêche bien sûr pas des formes de résistance, qui n'empruntent qu'exceptionnellement la voie d'un refus frontal, et sont suffisamment minimales pour ne pas offrir de prise aux injonctions du contrôleur. C'est le cas par exemple de la lenteur avec laquelle les enquêtés peuvent répondre aux demandes (ouvrir la porte après plusieurs sonneries, prendre cinq minutes pour aller chercher les documents demandés, prolonger une conversation téléphonique qui a interrompu l'interrogatoire, etc.), opposant ainsi la force d'inertie de ceux qui n'ont que trop de temps devant eux aux demandes pressées et pressantes du représentant de l'ordre. C'est le cas également d'une mauvaise volonté qui, bien que manifeste, ne peut être dénoncée comme telle, comme lorsqu'à une demande de pièces justificatives répond un sac ou une boîte à chaussures où s'entassent pêle-mêle factures, courriers administratifs, papiers sans importance, ce qui permet de signifier sans le dire : « Vous voulez des papiers ? Débrouillez-vous avec ça ! ». Les tactiques des contrôlés peuvent être plus actives. C'est le cas lorsqu'ils « organisent leur isolement », pour reprendre l'expression des contrôleurs à propos des couples qui parviennent à préserver les signes extérieurs de la séparation, et plus généralement de toutes les formes coordonnées de dissimulation.

Établir la coopération

Le caractère inévitablement tendu et offensant de la situation de contrôle ; la nécessité d'obtenir la coopération de l'allocataire pour obtenir les informations indispensables à l'enquête : la conjonction de ces deux caractéristiques oblige les contrôleurs à déployer un « tact » particulier qui consiste en particulier à dédramatiser et neutraliser la situation de contrôle.

L'annonce claire et précise du statut de la visite, comme dans l'exemple cité plus haut, est rare et réservé aux cas de forte présomption de fausse déclaration, au cours desquels chacun est censé savoir à quoi s'en tenir. Le plus souvent, pour garantir la coopération nécessaire au contrôle, les contrôleurs cherchent au contraire à atténuer le caractère potentiellement inquiétant voire offensant en brouillant le sens de leur visite. On le voit tout d'abord dans les stratégies de présentation de soi. Contrairement aux préconisations

officielles, la carte professionnelle n'est pratiquement jamais présentée, et les contrôleurs déclinent rarement leur statut, se contentant d'annoncer qu'il s'agit de « monsieur ou madame X, de la CAF »¹. Lorsqu'un avis de passage a été déposé, les allocataires savent bien sûr (à peu près) à quoi s'en tenir, mais ce silence quant au statut du contrôleur est également de mise lors des visites inopinées.

De même, les formules de présentation employées pour expliquer la visite tendent à masquer qu'il s'agit d'un contrôle. (« C'est les allocations familiales » et « Je viens pour votre dossier » font partie des plus communément employées). Lorsqu'il faut bien parler de contrôle, les agents tentent d'en diluer le caractère potentiellement inquiétant. Celui-ci est présenté comme une évidence, une obligation légale qui est faite aux CAF et que les autorise « à contrôleur n'importe quel allocataire à tout moment », qui touche donc tout le monde. C'est une simple routine. On ne dit pas qu'il y a suspicion, éléments douteux, encore moins dénonciation, mais seulement qu'il s'agit de « faire le point » (« est-ce que la situation a évolué ? »). C'est là à la fois une forme de tact et de brouillage plus ou moins volontaire qui conduit l'allocataire contrôlé à ne pas forcément avoir une idée claire des motivations effectives de la visite du contrôleur.

« - Vous indiquez les motifs de vos visites ?

- Non, on fait des contrôles globaux, on balaie toute la situation. Je présente ça plutôt sous la forme que du fait que nous travaillons surtout avec un système déclaratif, à la CAF, je leur explique, par exemple "vous voyez sur les déclarations de ressources, on tient compte des ressources que vous nous mettez. On ne demande pas de justificatif, de fiche de paie, de chose comme ça. Donc il est tout à fait normal que de temps en temps nous vérifions les situations. Vous savez si la situation est conforme à votre dossier tout se passera bien, par contre s'il y a des divergences, on redressera votre dossier". Mais je ne donne pas la précision pourquoi je viens. » [CAF 1-G].

« Quand ils demandent pourquoi on est là et ben j'explique. Enfin j'explique pas tout de suite le motif réel, mais qu'on est là pour vérifier les dossiers, que la CAF est tenue de vérifier son fichier d'allocataires, et que là c'est tombé sur eux. Et puis après seulement on en vient au point qui fait mal. » [CAF 1-FP].

Tact et brouillage : les papiers, en particulier les papiers d'identité, peuvent également être utilisés de ces deux manières. Faire porter les premiers moments de l'interaction sur les papiers plus que sur les personnes permet une forme d'évitement qui engage l'entrevue « en douceur ». Si la vérification d'identité peut avoir une connotation policière, la manipulation des papiers est aussi une opération « neutre ». Le recours aux papiers permet ainsi de fixer les premiers instants de la relation sur un objet, et donc de différer la confrontation directe. Certains contrôleurs ont ainsi pour habitude de demander systématiquement confirmation des éléments consignés sur les papiers, engageant l'échange comme une forme de coopération sur des éléments *a priori* consensuels. C'est le cas par exemple avec le livret de famille qui est, comme le dit un contrôleur, « un document non conflictuel, [qui] permet de situer les personnes, de voir le nombre d'enfants, les mariages, de corriger les éventuelles fautes d'orthographe ». Tout comme le fait de ne pas se présenter comme contrôleur, commencer l'interaction par l'examen des papiers ne constitue pas un manquement aux règles de civilité mais peut au contraire s'analyser comme une manière d'engager « en douceur » une relation qui pourrait s'avérer tendue.

« On sent la tension tout de suite. C'est pour ça moi si je fais les papiers d'abord, on en se regarde pas trop, et après quand on rentre dans le vif du sujet, là je les regarde. Mais je fais d'abord toute la paperasserie, comme ça je suis tranquille. » [CAF 1-FP].

Tout est fait pour ne pas « braquer » ni « brusquer » le contrôlé en engageant le contrôle comme s'il ne s'agissait que d'une visite banale et neutre.

Garder la maîtrise du jeu

Une fois la coopération établie, il s'agit pour le contrôleur de conserver la maîtrise du jeu. Le vocabulaire du jeu est fréquemment employé par les contrôleurs pour décrire les pratiques des allocataires qui se livrent à des « pratiques abusives », pour reprendre le terme consacré : ces allocataires jouent, ils trichent, ils peuvent perdre. « Pour eux, à un moment, ça devient un jeu. Si vous arrivez au bon moment vous les

¹ Pour une mise en perspective de ces tactiques d'entrée en relation, cf. Gumperz John, *Engager la conversation. Introduction à la sociolinguistique interactionnelle*, Paris, Minuit, 1989.

coincez, autrement ce sera plus tard... »¹. La métaphore du jeu est aussi une manière de rendre compte de la dimension tactique de leur travail lors de la confrontation avec les allocataires.

Contrairement aux rencontres bureaucratiques qui se déroulent « à l'initiative » des administrés, comme les visites au guichet, les contrôles à domicile confèrent aux représentants de l'institution la faculté d'ouvrir l'interaction et donc d'en fixer le cadre initial. Dans ce cas tout particulièrement, « malgré les apparences d'égalité, de réciprocité et de cordialité, les rôles des participants, c'est-à-dire le droit à la parole et l'obligation de répondre, sont prédéterminés ou, du moins, font l'objet d'une forte contrainte. »² C'est le contrôleur qui pose les questions, et si l'allocataire peut intervenir de manière active, c'est toujours suite aux interventions du contrôleur ou en réaction à elles. C'est donc également le contrôleur qui, fort des ressources que lui confère cette situation dissymétrique, tend à orienter le déroulement de l'échange. Celui-ci est structuré à partir d'un questionnaire, souvent matérialisé dans un petit document où sont listées un ensemble de rubriques à renseigner (situation familiale, situation professionnelle, etc.). Les contrôleurs utilisent à la fois ce document comme aide-mémoire, comme prétexte à la répétition de questions et comme support permettant de recadrer l'entretien. Certains contrôleurs utilisent seulement un cahier sur lequel ils portent leurs annotations. Le « questionnaire » est dans ce cas intériorisé, et s'il guide effectivement l'entretien, c'est de façon invisible pour l'allocataire contrôlé. Dans certains cas, cette trame est masquée à dessein, afin de désorienter l'allocataire ou, à tout le moins, d'abaisser sa vigilance. C'est le cas de ce contrôleur que ses collègues ont surnommé Colombo en raison des méthodes qu'il emploie.

« Moi, j'ai une méthode de travail qui est assez personnelle. C'est-à-dire que je donne l'impression à l'allocataire que je pars dans tous les sens. Mais en fait, moi mon entretien, il est pré établi. Donc je le promène un petit peu dans tous les sens sur sa situation, son travail, et puis je dis "tiens, j'ai oublié ça". Mais en fait, j'essaie de le perturber ou de la perturber. Ou alors je ferme mon cartable, je fais comme si je parlais et puis je reviens pour poser la question que j'avais soi-disant oubliée, mais que j'avais en fait dans la tête depuis le début. Bon j'essaie un petit peu de perturber parce qu'il y en a qui sont préparés. On a déjà trois contrôles dans le dossier, donc ils connaissent la musique par cœur. J'essaie un petit peu pas de les déstabiliser, parce qu'il y en a qui préparent leurs phrases, qui ont été briefés par une assistante sociale. Ils connaissent leurs droits aussi bien que nous. » [CAF 1-BA].

Le bluff et la dissimulation, fortement présents dans tout interrogatoire, sont ici particulièrement importants³. Comme on l'a vu, les contrôleurs jouent en effet fortement sur l'incertitude de la définition de la situation⁴. Il arrive ainsi fréquemment que les contrôleurs se permettent de petits mensonges (au moins par omission) pour débusquer ceux des allocataires : faire peur en exagérant les conséquences d'une fausse déclaration, demander une information déjà disponible pour tester la bonne foi, par exemple.

Plus généralement, les contrôleurs gardent la maîtrise du jeu en se maîtrisant eux-mêmes. Comme le note Alain Bancaud à propos des magistrats, se contrôler (dominer) autorise à contrôler (dominer) ceux à qui cette faculté fait défaut⁵. Il faut donc ne pas montrer ses faiblesses, et accorder une attention constante à son comportement : l'autocontrôle est une condition du contrôle.

¹ [CAF M-M].

² Gumperz John, *Engager la conversation... op. cit.*, p. 15.

³ Voir par exemple l'analyse des interrogatoires de police aux États-Unis, qui révèle la part croissante prise par un « jeu fondé sur la manipulation et la trahison de la confiance ». Leo Richard L., « *Miranda's revenge. Police interrogation as a confidence game* », *Law & society review*, 30-2, 1996, p. 259-288. Voir également, du même auteur, « *Police interrogation and social control* », *Social & legal studies*, 3, 1994, p. 93-120. Je remercie Fabien Jobard d'avoir attiré mon attention sur ces travaux.

⁴ Contrairement aux confrontations judiciaires (Dulong Renaud, Marandin Jean-Michel, « *Analyse des dimensions constitutives de l'aveu en réponse à une accusation* », art. cité), l'acte d'accusation est loin d'être toujours explicitement formulé dans la situation d'un contrôle.

⁵ Bancaud Alain, *La haute magistrature judiciaire entre politique et sacerdoce*, Paris, LGDJ, 1993, cité in Soubiran-Paillet Francine, « *Quelles voix(es) pour la recherche en sociologie du droit en France aujourd'hui ?* », *Genèses*, 15, mars 1994, p. 142-153.

« C'est un métier, moi, je trouve, qui est difficile parce qu'on doit toujours faire attention, à ce qu'on dit, à la façon dont on se comporte chez les allocataires. [...] C'est pour ça, je trouve qu'il faut être bien dans sa peau, sinon on y arrive pas. Quand on va voir des gens qui ont des problèmes, si soi-même on en a, on arrive pas à établir le contact comme il faut. Et il faut faire très attention, à ce qu'on dit. [...] Il faut avoir un doigté particulier. [...] Il faut avoir une force mentale assez importante. Je veux dire on a tous les problèmes d'organisation, tous les problèmes de trajets, on est dans les embouteillages, les adresses à trouver, l'entretien avec l'allocataire où on doit pas dire un mot plus que l'autre... Parce que je veux dire, si on dit un mot de travers, on va avoir la répercussion derrière, il va téléphoner à la CAF. C'est quand même un boulot où il faut une sacrée force. [...] Il faut quand même pas être trop angoissé, c'est un métier qu'on peut pas faire si on y va avec la peur, et puis on sait jamais ce qu'on va trouver. Moi, ça m'est arrivée d'être séquestrée, il arrive plein de choses dans ce métier, donc il ne faut pas avoir la trouille. Il est pas évident quand même. » [CAF 1-FP].

Ces liens entre autocontrôle et contrôle se révèlent tout particulièrement dans les cas où les débordements des allocataires mettent en danger la maîtrise par le contrôleur de sa propre attitude et du déroulement de l'interaction, c'est-à-dire les attitudes agressives et les tactiques d'apitoiement. L'agressivité des allocataires ne saurait être surestimée. Ainsi, au cours des nombreuses semaines passées aux côtés des contrôleurs ne nous a-t-il jamais été donné d'observer un cas au cours duquel l'attitude de l'allocataire était de nature à éveiller la crainte. Nombre de rencontres observées au guichet lors d'une précédente enquête étaient de fait plus tendues.

« Je trouve que les gens sont plus ouverts [qu'au guichet] même si il y a une appréhension du contrôle. Il n'y a pas cette pression qu'il y a à l'accueil. Ils viennent souvent parce qu'il y a un problème dans le dossier alors que sur le terrain il n'y a pas forcément un problème. On est là pour redresser s'il y a lieu. Mais il y a un contact avec les gens qui n'est pas pareil. On subit moins leur agressivité qu'à l'accueil. » [CAF 1-FP].

La possible agressivité des allocataires ne saurait cependant être niée : il y a des cas de menaces, des cris, des bousculades, des pneus crevés, parfois de véritables agressions. Contrairement aux agents d'accueil, les contrôleurs disposent toujours en cas de menace de la possibilité d'interrompre l'entrevue, de quitter les lieux et d'envoyer une convocation.

« La règle numéro un, c'est de partir. "Monsieur au revoir, je vous reverrai à un moment où vous serez plus calme." Convocation et après on s'explique clairement.

- Convocation à la caisse ?

- Oui. Ce n'est pas la peine de se mettre en danger. De toute façon un type sur le coup de la colère, il ne va rien vous apporter qui puisse, enfin au niveau de votre mission, vous n'allez pas avoir d'élément, vous n'allez rien avoir du tout. Donc ça ne présente aucun intérêt de rester sur place. » [CAF 1-JPQ].

« Avec une personne qui s'énervait et qui n'a pas l'air d'être malade, je lui dis : "écoutez il n'y a pas de dialogue possible, c'est un refus de contrôle donc je demande la suspension de vos prestations et je m'en vais." La plupart du temps on me rappelle tout de suite et on se calme. Par contre comme je vous le disais l'autre jour, si c'est un drogué qui a l'air en manque et qu'il n'y a rien à en tirer, je m'en vais et je lui donne rendez-vous pour un autre jour. Il ne faut surtout pas insister dans ces cas-là. » [CAF 1-G].

Les tactiques d'apitoiement sont beaucoup plus fréquentes que les attitudes agressives. Les contrôleurs peuvent compatir avec les souffrances dont ils sont les témoins. L'un des contrôleurs qu'on a rencontré reconnaît qu'il lui arrive d'éprouver de la pitié pour des allocataires. Il leur donne souvent des tickets restaurants, plus volontiers à une vieille dame qu'à une jeune fille parce que « ça pourrait être mal interprété » [CAF 2-L]. Mais les contrôleurs disent ne pas se laisser apitoyer par l'exposition de la souffrance. Ils résistent à un tel sentiment, car c'est disent-ils une exigence du métier : on ne peut pas tenir au poste de contrôleur si l'on se laisse aller à trop de sensibilité.

« — Y'en a qui me disent : [d'un ton geignard] "ah, je suis malade..." Alors ils se déshabillent, ils montrent leurs cicatrices. Alors, moi, gentiment, je dis : "non, non, rhabillez-vous, je ne suis pas docteur". En disant qu'ils sont malades, ils espèrent qu'on va moins les questionner, moins leur demander des papiers. Il y en a c'est : "ah, moi, je

ne sais pas où j'ai la tête, vous comprenez, il ne faut pas trop me demander, en ce moment je suis malade", ou "moi, j'ai eu le cancer". Ah ça, moi, c'est un truc que je crains énormément. Je leur dis chaque fois : "écoutez, ça me fait bien de la peine, mais..."

Il y a des fois où l'on craque quand même ?

— On ne peut pas être touché, parce que moi, si je me laisse toucher par les gens, je n'ai plus qu'à aller me jeter à la mer en sortant. On ne peut pas endosser la misère humaine. Je veux dire, on a chacun une famille, on a déjà les problèmes de la famille, les parents. Moi, je me dis, je ne peux endosser les allocataires. Donc, je me fais, pas que je suis particulièrement dure, mais, j'écoute, ça rentre et ça sort. Sinon, on ne peut pas faire ce métier, c'est impossible. Si on se mettait à s'apitoyer sur tout le monde, je vous garantis qu'on se tirerait deux balles dans la tête quand on a fini. » [CAF 2-G].

S'ils résistent à l'apitoiement, c'est aussi parce que leur travail les rend particulièrement attentifs à toutes les ficelles que les allocataires peuvent utiliser pour tromper leur vigilance. La suspicion est alors un bon antidote à une compassion non maîtrisée.

Après une visite au cours de laquelle l'allocataire a « étalé ses malheurs, un contrôleur nous dit ainsi : « À la fin, elle me l'a joué apitoiement. Si je l'avais suivie sur ce terrain-là elle était prête à pleurer. Elle n'est pas sûre d'elle, alors au cas où elle aurait laissé passer une information qui la désavantage, elle joue sur la pitié pour que j'en tienne compte... » [CAF 2-C].

« Y'en a qui essaient de nous apitoyer. Ce qu'il y a c'est de l'invention, on s'aperçoit quand on pose trois fois la même question, à très peu d'intervalle, on a trois réponses totalement différentes. Qu'est-ce qu'on en fait, laquelle on retient. Ça en dit long sur le peu de crédibilité qu'on peut leur accorder. » [CAF 2-B].

Enfin, le légalisme et un certain formalisme contrecarrent les tactiques d'apitoiement. Ce sont là à la fois des dispositions incorporées qui conduisent à élever le seuil de sensibilité des contrôleurs, et des ressources qui leur permettent de donner sens et raison à leurs pratiques en prévenant les risques de se laisser « déborder par le sentiment ».

« Je pourrais dire que ça ne me touche pas, mais en fait ça me touche. On a des gens qui nous disent des trucs du genre : "vous vous en foutez, vous êtes fonctionnaire, vous avez votre paie à la fin du mois". C'est fréquent. Il ne faut pas se faire bouffer non plus. Ça ne sert pas à grand chose, et puis ne plus y penser le soir après, ça travaille un peu. Une fois que ça a été dit, c'est dit, il y a des gens qui sont au bout du rouleau, ils en ont marre. Mais moi, j'essaie de rester technique, point final, c'est la législation, je leur dis, si vous n'êtes pas content, vous allez voir votre député, vous lui demandez de changer la loi, et puis voilà. » [CAF 4-V].

Quand on lui demande comment il fait quand certains allocataires cherchent à l'apitoyer, cet autre contrôleur répond par la formule officielle : « le but c'est de payer les droits, rien que les droits. On fait le tour de la situation, on essaie de faire le max, c'est tout. » [CAF 3-NR].

« Ils disent qu'ils ne peuvent pas y arriver, qu'ils ont été laissés, ou que l'ex-conjoint est un vilain, ou que machin, enfin tous les prétextes sont bons, je dirais. On leur dit que de toute façon, la législation, elle s'applique pour tout le monde, point. Qu'on l'applique pour eux, comme pour les autres, qu'il y a peut-être d'autres solutions à trouver. Si c'est un problème purement financier, on essaie de leur dire qu'il y a des assistantes sociales, qu'il y a d'autres choses qui existent. On essaie de les orienter, éventuellement, ailleurs, s'il y a une possibilité, s'il n'y a pas de possibilité, ben, c'est non. Il faut leur expliquer que c'est pareil pour tout le monde. Qu'il y a d'autres gens qu'eux qui sont seuls et sans activité. Ce n'est pas une raison, on sait, mais c'est comme ça, on ne peut pas y faire grand chose, il faut qu'on applique la législation. » [CAF 4-NC].

3. Le contrôle par l'interaction

Si le contrôle de l'interaction est important c'est qu'en retour, l'interaction permet le contrôle. Elle doit en effet permettre d'obtenir les informations nécessaires à l'enquête et les déclarations permettant de régulariser un dossier et, finalement, d'établir une version de la situation des allocataires contrôlés qui tienne face aux exigences du traitement administratif. Au-delà de ces impératifs fonctionnels, l'interaction permet également le contrôle du fait des vertus « pédagogiques » que les contrôleurs tentent de lui conférer.

Se faire une idée

L'exigence première de la relation de contrôle consiste à obtenir les informations permettant de statuer sur une situation. Comme on l'a vu, l'entretien est souvent conduit en fonction des scénarios constitués sur la base de tout un faisceau d'indices, glanés des fichiers de la perception à l'étiquette de la boîte aux lettres, et les contrôleurs cherchent à confirmer la version qu'ils ont préalablement privilégiée, ou au moins se basent sur ce scénario pour organiser la collecte d'informations et structurer leurs interprétations.

Les tactiques de brouillages dont on a vu qu'elles étaient utilisées par les contrôleurs pour limiter les préventions à leur égard et améliorer la collaboration des allocataires permettent aussi d'abaisser leur vigilance et partant obtenir davantage d'informations¹.

« J'essaie toujours d'être très affable. Je donne toujours une poignée de mains, ce que les gens apprécient. Ça les met en confiance. Je trouve toujours un sujet qui détende l'atmosphère au début. Par exemple s'il y a des enfants, je parle des enfants, ("il est mignon, il est grand pour son âge", enfin bref). S'il y a un chien je parle du chien, s'il y a des plantes vertes je parle des plantes vertes... De façon à pouvoir mettre en confiance la personne, qu'elle soit moins sur ses gardes. Pour qu'après pendant l'entretien elle soit moins vigilante. Comme ça j'en tire bien plus de renseignements. [...] Si vous arrivez trop policier, la personne est sur ses gardes soit ça l'énervera donc l'entretien se passera mal, soit elle fera de la rétention d'informations. Ça n'empêche pas que j'aille jusqu'au bout, je demande les papiers qu'il faut, je repose les mêmes questions, je consulte. [...] J'étais plus directe plus flic au début. Je m'aperçois qu'on obtient plus par le calme, la sérénité. » (entretien, contrôleur).

Pour statuer sur une situation, les contrôleurs se basent sur des documents et des déclarations, mais plus encore sur la confrontation des documents et des déclarations. Les documents sont ainsi utilisés non seulement pour les informations qu'ils livrent directement, mais aussi comme points d'appui pour relancer l'entretien, réorienter l'investigation, pousser l'allocataire dans ses derniers retranchements. Le carnet de santé des enfants peut ainsi être demandé par le contrôleur au cours d'un entretien, non pour vérifier le suivi médical, comme le pensent les allocataires qui s'excusent parfois d'être en retard pour la vaccination d'un enfant, mais pour vérifier que les faits expliqués sont chronologiquement cohérents avec les dates ou les lieux de visites chez un médecin. Un passeport sur lequel est mentionné un voyage de courte durée à l'étranger devient un document suspect quand le carnet de santé montre des cachets de médecins étrangers pour une période beaucoup plus longue. Le doute sur l'authenticité du document peut s'élargir à son détenteur et conduire à de nouvelles recherches.

Les éléments de preuve ou au moins les présomptions accumulés par le contrôleur avant la visite sont utilisés dans le face-à-face pour confondre l'allocataire qui a produit une fausse déclaration, et ce peu importe la validité juridique de ces éléments, qui ne sont pas toujours susceptibles d'être produits devant une commission ou un juge. Le rapport de force ainsi établi pourra permettre de conduire à des aveux. Au moins les incohérences, hésitations, troubles etc., intervenus suite à la production de ces informations seront-ils systématiquement analysés comme des indices supplémentaires de la culpabilité des allocataires, et conduiront à approfondir l'enquête jusqu'à ce que des preuves tangibles puissent être obtenues.

¹ Sur l'usage tactique des ambiguïtés de cadrage, cf. Goffman Erving, *Les cadres de l'expérience*, op. cit., notamment p. 295 et suivantes.

D'autres indices servent à se faire une idée de la bonne foi de l'allocataire. En cas d'absence, un avis de passage est déposé dans la boîte aux lettres. Que l'allocataire dise ne pas l'avoir reçu, et le contrôleur disposera ainsi d'un indice de sa mauvaise foi.

Le mobilier et la décoration servent d'indicateurs du niveau de vie. Ces éléments matériels sont réputés dépositaires d'une « vérité » éventuellement masquée par la parole des allocataires. L'ordre et l'ambiance du logement permettent de se faire une idée du style de vie. Le logement des mères isolées suscite une attention particulière, mais aujourd'hui ne fait cependant l'objet d'une visite systématique (taille du lit, présence de deux lits en cas de co-location, rasoir dans la salle de bains, etc.) que très exceptionnellement.

« On a l'œil exercé. Mais quand on rentre chez une personne on regarde. Pas les brosses à dents¹, mais on regarde le séchoir, s'il y a des effets masculins dessus. On regarde s'il n'y a pas une paire de pantoufles pointure quarante-quatre dans un coin, ce genre de chose. Ou alors les photos qui quelquefois au mur pourraient nous laisser supposer que la personne ne vit pas seule. » (entretien contrôleur).

Selon la situation de l'allocataire, le désordre d'un intérieur permettra de confirmer le désarroi d'un allocataire, ou renforcera le sentiment d'un manque d'organisation voire d'un déficit du sens des responsabilités. Un intérieur bien ordonné pourra susciter l'admiration comme faire douter de la réalité des difficultés financières exprimées par l'allocataire, ou de sa présence quotidienne dans le domicile. Des papiers « perdus » pourront soit confirmer au contrôleur « qu'il y a anguille sous roche », soit que l'allocataire est « complètement perdu et qu'il ne comprend rien à ses papiers ». il sera alors qualifié dans le jargon interne de l'institution de « P.F.N.A. » (Personne à Faible Niveau d'Autonomie).

Faire avouer

Compte tenu des modalités de constitution de la preuve et du fait que d'importants critères utilisés (critères dits « de fait », comme l'isolement), ne renvoient que très indirectement à des faits matériels tangibles, l'objectif des contrôleurs consiste dans bien des cas à obtenir les déclarations d'allocataires reconnaissant une situation à propos de laquelle ils peuvent disposer d'éléments concordants mais pas véritablement probants. Parvenir à faire « reconnaître » à l'allocataire une situation maritale, une reprise d'activités, des sources de revenus annexes, etc., présente en effet de nombreux avantages pour les contrôleurs. C'est un moyen de résoudre le décalage entre la conviction du contrôleur et la justification formelle qu'il peut en produire. C'est dans la discussion, dans l'échange que l'allocataire sera amené à produire lui-même les preuves qui manquent au contrôleur, le contrôle s'apparentant alors à une régularisation recueillant l'accord (fût-il forcé) de l'allocataire. Mise par écrit et signée par l'allocataire, une déclaration conforme aux attentes du contrôleur est un élément décisif qui rend superflue l'accumulation d'éléments supplémentaires. Cela permet de clore l'enquête dans les meilleures conditions d'efficacité juridique et d'économie en démarches et investigations. « C'est la cerise sur le gâteau », comme nous le dit un contrôleur. L'on comprend ainsi que les entretiens d'enquête puissent relever d'une logique de l'interrogatoire tournée vers la production d'aveux. L'on peut ainsi risquer une double analogie entre les contrôleurs et les professionnels de ces pratiques.

Avec la logique de l'interrogatoire, c'est l'analogie avec le travail policier qui s'impose. Les contrôleurs font d'ailleurs eux-mêmes cette référence, parfois pour s'en distinguer, souvent pour rapprocher leurs techniques d'entretien de ce qu'ils connaissent de l'interrogatoire de police. Parler de tout et de rien permet de relâcher la tension mais aussi l'attention du contrôlé, qui pourra davantage se laisser aller à « lâcher » une information importante. Poser les questions de manière détournée (« Comment vous faites avec si peu ? »), provoquer la contradiction dans les déclarations en reposant la même question sous des formes différentes, prêcher le faux pour avoir le vrai, enchaîner les questions dans un apparent désordre pour ne pas éveiller la méfiance, tester la bonne foi du répondant en lui demandant des informations dont on dispose déjà ... Ce sont là quelques exemples de ces compétences d'interrogateur.

¹ La présence de deux brosses à dents utilisée comme indice de vie maritale constitue le cliché des pratiques d'enquête, souvent utilisé par l'encadrement et les autres catégories de personnel des caisses. Ce cliché est fortement rejeté par les contrôleurs qui y voient le symbole des travers de l'« ancien » contrôle dont ils tentent de se démarquer. Cela n'empêche toutefois pas que des indices de cet ordre continuent à être mobilisés — comme le nombre d'assiettes sur la table pour identifier le nombre de personnes résidant dans le logement.

« [Suite à un exemple fourni par le contrôleur]. Il y a des méthodes pour essayer de [...] "coincer" [les allocataires] ?

— C'est le dialogue. Vous lui posez plusieurs fois la même question sous des formes différentes, pour voir comment la personne répond. Et puis au bout d'un moment de l'entretien si tout se passe bien la personne relâche un peu sa vigilance et peut faire des lapsus par exemple en parlant de "nous" au lieu de dire "je", vous voyez des choses comme ça.

— Et après comment vous pouvez étayer ce genre d'indices ?

— Si on a que ça on ne peut rien faire, par contre si on voit qu'il y a des effets masculins alors qu'elle n'a qu'un bébé, on pose des questions. Alors quelquefois elle nous dit que c'est son frère, alors on demande le nom, l'adresse du frère, on vérifie, enfin voilà. » (entretien contrôleur).

Dès lors qu'il s'agit de fournir, face au représentant d'une institution, des informations se rapportant à la vie des personnes interrogées — parfois dans ses dimensions les plus privées — qui est de ce fait même rapportée à des modèles de comportement (structure de la famille, stabilité du couple, éducation des enfants, rapport au travail, etc.), ces interrogatoires se rapportent à la production d'une « forme institutionnalisée d'aveu » que l'on peut rapprocher de la confession¹. L'on peut alors faire l'analogie entre le travail des contrôleurs et celui des clercs, qui maîtrisent l'économie symbolique des rapports sociaux et sont autorisés à rapporter les comportements dont on leur livre le récit aux canons légitimes qui permettent de les apprécier². L'analogie avec la confession se justifie également dans la mesure où les entretiens de contrôle engagent une dimension morale. Lorsqu'à l'issue d'une entrevue, l'allocataire n'a pas reconnu une situation, certains contrôleurs utilisent comme dernière arme la déclaration sur l'honneur : l'allocataire doit consigner ses propos par écrit et attester leur véracité (« je certifie vivre seule... »). Cela n'a en soi guère d'utilité, mais permet, en plaçant le cas échéant l'allocataire en situation de mensonge forcé, de construire l'échange comme un test de moralité.

Produire une version acceptable

Une fois les informations recueillies, il s'agit de leur donner sens et de les ordonner pour produire une définition de la situation contrôlée qui corresponde à l'idée que s'en est forgée le contrôleur, aux règles juridico-administratives de son traitement, et de manière secondaire à une version des faits acceptable, c'est-à-dire non susceptible de susciter des recours, pour l'allocataire contrôlé.

Produire une version acceptable, c'est établir un agencement cohérent de faits avérés qui ne soit pas contredit par les éléments tenus qui laissent subsister un doute : « des choses qui tiennent debout ». Pour les contrôleurs, comme pour les jurés observés par Harold Garfinkel à propos du travail des jurés : « Si l'interprétation est plausible, c'est alors ce qui s'est passé »³. Le caractère plausible et la cohérence de la version établie restent évalués en fonction de critères extérieurs à l'expérience des allocataires. S'il s'agit de restituer la logique des comportements, c'est en les référant au(x) modèle(s) de vie que les contrôleurs connaissent et au modèle de rationalité qu'ils appliquent : celui de la norme sociale objectivée dans les règles administratives. Aussi, ce que leur système de valeur les conduit à juger « irrationnel » aura toutes les chances de ne pas être reconnu comme vrai. Pour reconnaître la possibilité d'un hébergement gratuit de longue durée, il faut par exemple se replacer dans la logique propre aux échanges des « solidarités de galère ». Rapportée aux règles communément admises de l'économie domestique, la situation risquerait plutôt d'être jugée comme une sous-location non déclarée. De la même manière, un chômeur qui dit ne pas avoir fait les démarches pour s'inscrire à l'ANPE et percevoir les allocations auxquelles il a droit risque fort d'être considéré comme un menteur ou un travailleur clandestin, les conditions sociales pouvant expliquer les possibilités de « non-recours » n'étant guère intégrées au système de perception des contrôleurs.

Produire une version acceptable, ce n'est pas s'acharner à établir la « vérité », mais simplement trouver une issue « raisonnable » selon des critères de faisabilité (il ne sert à rien de défendre une qualification qu'on

¹ Cf. Hahn Aloïs, « Contribution à la sociologie de la confession et autres formes institutionnalisées d'aveu », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 62-63, 1986, p. 54-68.

² Cf. Bourdieu Pierre, « La dissolution du religieux », *Choses dites*, Paris, Minuit, 1987, p. 117-123.

³ Garfinkel Harold, « Some rules of correct decisions that jurors respect », *Studies in ethnomethodology*, Cambridge, Polity press, 1984, p. 106.

n'aura pas les moyens de prouver), de coût (ne pas s'engager dans des démarches disproportionnées par rapport au résultat qu'on peut en attendre) et de réalisme quant aux possibilités de redressement (à quoi bon établir un indu élevé quand on sait que l'allocataire ne sera jamais en mesure de le rembourser ?). Dans cette logique très pragmatique, on fait moins ce qui est juridiquement prescrit que ce qu'il est socialement possible de faire avec le droit ; et dans une logique qui est parfois inspirée par l'« équité » mais qui suit le plus souvent davantage des considérations d'efficacité.

La production de cette issue raisonnable peut s'apparenter à la technique de la « fiction juridique » : statuer sur une situation d'une manière dont on sait qu'elle ne correspond pas exactement à la réalité mais qui permet d'en opérer un traitement que l'on considère juste et/ou efficace. On le voit très bien à propos de la fixation des dates d'événements qui modifient les droits : reprise d'activité ou, plus encore, début de « vie maritale ». Après avoir établi ces changements, il s'agit d'en fixer le moment non en cherchant à tout prix une datation « vraie » mais en cherchant une solution répondant à des critères qui varient selon les cas : ne pas trop pénaliser l'allocataire, ne pas aller au-delà d'une date qui ne pourra être prouvée, établir un montant d'indu jugé « juste », etc. On en a une bonne illustration dans l'exemple suivant où, très vite, l'entretien tourne autour de la date du début de la vie maritale.

Mercredi 2 janvier 2002, 9h 30, CAF 5. La tournée commence dans une banlieue populaire. Un rendez-vous a été fixé avec un homme d'une trentaine d'années, au RMI, dont il s'agit de vérifier les conditions d'hébergement : il est possible qu'il soit en « vie maritale » ce qui conduirait à la suppression du RMI au cas où sa compagne aurait des ressources. L'appartement est propre, plutôt confortable ce qui tranche avec l'extérieur très dégradé de ce quartier « difficile ». L'homme s'est installé dans cette ville récemment : il habitait auparavant dans une ville à plusieurs centaines de kilomètres de là, où il gérait une petite société liée à l'Internet. Sa société a fait faillite et, n'ayant aucune indemnité de chômage, il a demandé le RMI même si « ça faisait mal, parce que j'avais jamais pensé demander ça ». Il est à la recherche d'un emploi, travaille de temps en temps en intérim comme manutentionnaire. Il nous reçoit avec empressement, nous fait asseoir à la table de la salle à manger. Il n'y a que deux chaises. Il se tient donc debout, devant nous, derrière la table, ce qui donne à la scène l'aspect d'un procès, et ce d'autant plus qu'il parle beaucoup pour expliquer-justifier sa situation. Il est visiblement tendu, la voix assez tremblante. Le contrôleur demande différents documents, la pièce d'identité. Il demande assez rapidement et avec toutes les apparences du naturel la nature de l'hébergement. L'allocataire répond tout de suite « ben, on est ensemble. » C'est sur la qualification de cette situation que se joue le reste de la rencontre.

« — L'homme : "Concubinage", c'est pas une notion... On a des comptes séparés, on paie les choses séparément. Moi je me suis installé ici parce que je n'avais pas de logement, mais je ne me suis pas vu... Au départ, pour moi, c'était provisoire. Il faut pas voir l'idée qu'on a voulu tromper.

— Le contrôleur : Non, si on envoie un contrôleur, c'est pour voir la situation, pas parce qu'on pense que vous avez triché. On se base sur des situations de fait. Donc là, c'était provisoire au départ, et c'est du provisoire qui dure... [le contrôleur demande une date pour le début de la vie maritale].

— L'homme, après quelques instants de silence : Et ça va être pris en compte pour le calcul de mon RMI ?

— Le contrôleur : Oui.

— L'homme : Je trouve ça injuste. Je serais allé chez mes parents, j'aurais été hébergé, nourri et j'aurais continué à avoir le RMI. Là, je vais être à la charge de ma compagne, alors qu'on n'est pas mariés.

— Le contrôleur : Oui, mais de toute façon, le RMI ce n'est pas sur du long terme. Donc, vous habitez ici depuis quand ?

— L'homme : Depuis le mois de septembre. Mais vous savez, ma compagne gagne très peu. Elle est agent administratif au rectorat.

— Le contrôleur : Vous êtes inscrit à l'ANPE ?

— L'homme : Oui. [Il donne sa carte. Tous les papiers sont très bien classés].

— Le contrôleur : Et pour l'intérim, vous êtes à quelle agence ?

— L'homme : Manpower [Il sort les fiches de paie].

— Le contrôleur : La déclaration trimestrielle de ressources, vous l'avez envoyée ? Et vous avez mentionné ces emplois ?

— L'homme : Oui. Je marque tout. Mais bon, je trouve ça un peu aberrant. Il vaut mieux rien faire, parce que si on travaille un peu, on vous diminue le RMI.

— Le contrôleur : Rester chez soi et ne rien faire, ce n'est pas la solution. [Il consulte des documents et calcule les sommes perçues].

— L'homme : Je suis actif dans ma recherche d'emploi. L'intérim, c'est des missions de un ou deux jours. C'est très précaire. Là, je passe un concours pour l'ANPE, il va y avoir des embauches. Et sinon, j'ai postulé à une formation de la chambre de commerce. J'espère que ça ne posera pas de problème, du fait qu'il y a un contrôle.

— Le contrôleur : Non non, ça n'a rien à voir. Et vous participez au budget ?

— L'homme : Oui, le téléphone, desfois les commissions.

— Le contrôleur : Vous avez rempli le questionnaire ? [Avec l'avis de contrôle, un document sur l'hébergement a été envoyé].

— L'homme : Oui, mais on peut revoir. [Ils reprennent les questions au fur et à mesure]. Là, "logement permanent", c'est quoi ? Moi j'avais mis provisoire. Permanent, c'est au bout de combien de temps ?

— Le contrôleur : C'est vous qui voyez, qui jugez depuis quand c'est une situation qui s'est stabilisée.

— L'homme : Ce qui m'inquiète, c'est que si je ne touche plus le RMI, je risque de ne plus avoir droit à la formation. Je ne voudrais pas me retrouver sans RMI, et en plus ne plus avoir la formation.

— Le contrôleur : Non, de toute façon vous aurez encore le RMI pendant trois mois. [NB : À ce moment, le contrôleur a donc déjà décidé qu'il établirait la vie maritale seulement à partir du jour du contrôle, sans toutefois le dire explicitement].

— L'homme : Et il va falloir que je rembourse ?

— Le contrôleur : Non, non. Il n'y a pas de fausse déclaration, il n'y a pas d'indu. [Ils reprennent au fil du questionnaire, discutant les différents points. Puis, reprenant à propos de ce qu'il a en tête depuis le début, la date de la vie maritale]. Bon, on est obligés de trancher. Il faut prendre une décision.

— L'homme : La loi, c'est la loi. On comprend pourquoi les jeunes restent de plus en plus longtemps chez leurs parents, mais moi j'ai pas envie... Comme dans *Tanguy*. Vous avez vu le film ?

— Le contrôleur : Non.

— L'homme : Moi, je ne cache rien. Je ne conteste pas qu'on soit en vie maritale, ce serait nier l'évidence. Mais je ne voudrais pas que ce soit une décision purement administrative, qui ne tienne pas compte des conditions. Parce que je comprends bien la philosophie de la loi. C'est pour éviter les abus. Mais là, c'est absurde.

— Le contrôleur : Bon écoutez, vous vous êtes installé là pensant que c'était provisoire, et puis vous êtes resté. Maintenant la situation s'est stabilisée, vous êtes en vie maritale, donc on va dire que c'est à partir d'aujourd'hui. »

L'homme acquiesce. Le contrôleur évoque la possibilité d'une allocation logement. L'allocataire remplit le reste du questionnaire, et rédige sous la dictée du contrôleur la reconnaissance de la vie maritale à partir de la date du jour. « Vous me dites si je fais des fautes d'orthographe ».

Une fois cette version plausible établie, il y a deux possibilités. La première consiste à exclure l'allocataire de la définition de sa situation : s'il ne reconnaît pas la pertinence de la version établie par le contrôleur, c'est qu'il dissimule ou qu'il ment. La relation de contrôle devient alors effectivement conflictuelle, les contrôleurs cherchant à « coincer » celui qu'ils considèrent désormais comme un tricheur. Comme on l'a vu plus haut, il ne s'agit pas nécessairement là du résultat de dispositions répressives, mais plutôt celui de la combinaison des logiques de l'interaction (ne pas perdre la face), de celles des relations avec les collègues et autres interlocuteurs (montrer qu'on est un bon professionnel) et de la nécessité de donner un sens à son activité qui disparaîtrait en cas d'abandon des démarches. C'est aussi un défi : trouver la faille dans la situation d'un tricheur revêt une dimension excitante. Où l'on retrouve la métaphore déjà utilisée : les contrôleurs se piquent au jeu.

La seconde possibilité consiste à essayer de trouver un compromis : une version acceptable de la situation, même si l'allocataire doit pour cela faire des concessions et si le contrôleur sait que cette version n'est pas le strict reflet de la réalité telle qu'il la conçoit. Pour les contrôleurs, le marchandage, la possibilité de négociations ou, pire encore, l'idée qu'on puisse « fermer les yeux » fait généralement l'objet de dénégations offusquées au cours des entretiens. Cette dénégation du marchandage est une sorte d'obligation du statut :

comment revendiquer une légitimité fondée sur la rigueur juridique et avouer qu'on peut transiger sur une stricte application des règles ? Si les contrôleurs peuvent être réticents au marchandage et à la transaction, c'est aussi que ce genre de pratiques les engage davantage personnellement. Appliquer strictement la règle, c'est en même temps pouvoir s'abriter derrière elle. Proposer un arrangement, c'est en même temps accepter d'en être personnellement responsable et de devoir s'en justifier.

S'il y a en la matière dénégations et obstacles effectifs, des formes de transaction sont néanmoins observables en pratique. Cela tient à la logique déclarative exposée plus haut : la « reconnaissance » d'une situation par l'allocataire est préférable à tous points de vue à des démarches longues et coûteuses qui n'aboutissent pas toujours à la réunion d'éléments probants. Aussi, loin du jusqu'au-boutisme juridique qui consisterait à n'arrêter l'enquête que lorsque tous les éléments sont réunis pour établir la définition de la situation que le contrôleur juge parfaitement adéquate à ce qu'il juge être la réalité, c'est plutôt une forme de pragmatisme qui est à l'œuvre. Il s'agit « d'arrêter les frais » dès lors que l'enquête a permis une régularisation de la situation, quand bien même le contrôleur sait pertinemment qu'il pourrait remonter plus loin dans le temps et cerner plus près encore la situation.

C'est dans cette perspective pragmatique que s'inscrit la recherche d'une déclaration des allocataires qui soit satisfaisante à défaut d'être parfaitement complète : satisfaisante parce que reposant sur un accord, et donc n'exposant pas à des risques de contestation, et parce que constituant une approximation suffisante pour redonner de la cohérence au dossier.

« Ce qui est le mieux, c'est [de trouver un accord]. Un entretien qui nécessairement va être long, ça s'apparente quelques fois à un marchandage de tapis : "tu me donnes mais je te donne aussi". Il y a un petit peu de ça. Arriver à avoir l'accord de l'allocataire, la reconnaissance d'une situation, c'est je crois toujours préférable à un mauvais procès. [...] Il faut être rigoureux, sans pourtant être rigide, je crois que c'est ça. Arriver à une conclusion qui puisse être partagée et acceptable pour toutes les parties. Je crois que c'est ça. Ne pas nécessairement essayer de faire calculer des trop perçus phénoménaux, sur des périodes totalement irréelles de plusieurs années, cinq, dix. Dès lors que l'on sait que l'on arrivera pas à récupérer les sommes, déjà, mais plutôt s'attacher à repartir sur des bases saines aujourd'hui, tout de suite, maintenant. Continuer dans le bon droit. Et puis éventuellement remonter, mais peut-être de manière plus modulée, rechercher l'accord de l'allocataire. » [CAF 1-JN].

Ce caractère transactionnel n'exclut pas la contrainte ou des formes de pression. Ainsi la déclaration de l'allocataire est-elle présentée comme un geste de bonne volonté en contrepartie duquel le contrôleur ne reviendra pas sur l'arriéré, ou ne mettra rien dans son rapport qui puisse conduire à des poursuites pour fraude.

« — [La qualification de fraude] ça c'est une chose qui peut se négocier avec l'allocataire. si l'allocataire reconnaît tout de suite qu'il a fraudé, qu'il n'a pas déclaré tel ou tel revenu, qu'il avoue tout de suite on va lui dire : "dans ce cas-là, on ne va pas mettre qu'il y a une fraude,. Mais si vous cachez, là il y a une fraude. Donc, là, nous, on est obligé de chercher par derrière, toutes les déclarations que vous n'avez pas faites, éventuellement." Mais, si la personne nous dit, "je ne l'ai pas fait, parce que ça et ça", c'est là qu'on lui dit "vous nous dites tout, on reprend tout le dossier, on met tout à plat, on met tout en ordre, c'est sûr vous aurez à rembourser, mais on ne va pas marquer qu'il y a une fraude quand même". Ça dépend s'il coopère ou pas. — Voilà, c'est ça. Parce que s'il ne coopère pas, on va galérer derrière pour essayer d'obtenir les renseignements, qu'on n'est pas sûr d'obtenir non plus. Donc ça se négocie un petit peu. » [CAF 4-HM].

Normaliser la situation

On le voit, l'activité des contrôleurs est moins tendue vers un idéal de vérité que vers un but pragmatique : régulariser les dossiers. « On n'est pas des chevaliers blancs, mais on remet quand même les dossiers

d'aplomb », résume un contrôleur¹. Il s'agit pour eux de faire en sorte que les dossiers « tiennent debout », et donc d'inciter les allocataires contrôlés à donner les éléments, en leur montrant notamment qu'ils ont tout à perdre à ne pas se plier aux règles et tout à gagner à être honnête : repartir sur des « bases saines » permet « d'éviter les ennuis. » C'est ainsi que la mission de « conseil » conférée aux contrôleurs se traduit en pratique pour une bonne part par des incitations à la remise en règle. Ces incitations renvoient à la fois au souci immédiat de « clarifier la situation » et à l'horizon plus lointain d'une mission éducative et de « prévention » des allocataires que revendiquent les contrôleurs : donner l'habitude aux allocataires de se conformer aux règles. « Moi je leur dis, je leur dis, "écoutez, maintenant arrêtez, déclarez bien vos situations". Donc il y a toute une éducation qu'on fait, quand même. »² Au-delà, régulariser les dossiers c'est aussi contribuer à régler la vie qu'ils consignent : inciter à des démarches d'insertion, à prendre un travail déclaré, « secouer » un allocataire jugé trop installé dans l'assistance. En remettant les papiers en ordre, les contrôleurs espèrent aussi remettre de l'ordre dans les existences décousues qu'ils contrôlent.

Les contrôleurs « récompensent » les allocataires qui coopèrent à la régularisation de leur dossier. Ils ont ainsi l'habitude de proposer spontanément le dépôt d'une requête de remises de dettes aux allocataires qui se montrent « raisonnables ». C'est une manière de récompenser leur « bonne volonté » ou d'atténuer les difficultés occasionnées par le contrôle à un allocataire jugé de bonne foi. C'est aussi une façon de « faire passer la pilule » de l'annonce d'un indu. C'est enfin un moyen de résoudre les problèmes de conscience : ne pas fermer les yeux ni « les enfoncer encore plus ». Comme le dit ce contrôleur, « ça laisse un espoir, sans en laisser vraiment, et ça nous permet de nous en aller ».

« S'il n'y a pas de fraude, si c'est simplement des erreurs, des anomalies, on fait une demande de remise de dettes, en leur disant qu'il y a beaucoup de demandes, que la commission n'accordera pas forcément leur demande, que de toute façon la totalité est peu probable, sauf si vraiment ils n'ont pas de revenus, ils n'auront qu'une partie de la remise. [...] Sinon, s'il y a un gros indu, éventuellement, on leur dit "faites une demande de remise de dette". Parce que je dirais, on ne peut pas ne pas faire l'indu, à partir du moment où on l'a vu, où l'on a vu la pièce, on peut difficilement ne pas le faire. C'est même tout à fait hors de question de ne pas le faire. Donc, après la suite, c'est remise de dettes. Effectivement, vous me direz, ça laisse un espoir, sans en laisser vraiment, et ça nous permet de nous en aller. » [CAF 4-NC].

4. La rédaction des rapports ou les contraintes de la mise en forme juridique

L'investigation (examen du dossier, accumulation d'informations et l'entretien avec les contrôlés) constitue la partie la plus valorisée et la plus appréciée du travail. C'est celle où se cumulent tous les aspects positifs du métier : indépendance, contact, intérêt du travail d'enquête. Par opposition, la rédaction des rapports est quant à elle plutôt vue comme un *pensum*, l'obligation rébarbative à laquelle les contrôleurs sont soumis, « la paperasse ».

« La rédaction des contrôles ne me plaît absolument pas, si je pouvais, moi je tournerais toute la journée. C'est le travail administratif qui me saoule, c'est tout. Et puis je suis à la maison toute seule, ça c'est vraiment un côté, je n'aime pas c'est dur. Quelques fois, il faut vraiment me forcer, pour m'y mettre. » [CAF 1-MD].

On ne peut toutefois pas comprendre la manière dont les contrôleurs appréhendent la rédaction du rapport uniquement en l'opposant, comme ils le font spontanément, à l'exaltation du « terrain ». Le partage investigation / rédaction du rapport recoupe en effet non seulement l'opposition contact humain / tâche administrative, extérieur / intérieur, mais aussi la distinction entre une dimension très libre de l'activité et une autre beaucoup plus encadrée. En effet, malgré la charte, les contrôleurs organisent un peu comme ils le veulent leur travail d'enquête, en fonction de ce qu'ils considèrent souhaitable, efficace, juste, etc. S'ils n'agissent pas en dehors de toute contrainte juridique, ils disposent néanmoins d'une grande latitude. La rédaction du rapport marque quant à elle le retour du regard de la hiérarchie, et surtout le retour des obligations formelles du respect du droit. C'est là que les contrôleurs éprouvent toute la difficulté à faire coïncider leur perception de la réalité des situations et la construction juridique qu'ils sont en mesure d'en

¹ CAF 1-FP.

² CAF 1-NF.

proposer. Ils éprouvent alors non seulement les limites de l'efficacité de leur investigation, mais aussi celle de leur compétence juridique (parvenir à accumuler ce qui fait effectivement preuve), et au-delà ce qu'ils peuvent percevoir comme l'inadéquation de règles juridiques qui les empêchent de dire « ce qui est ».

Cette disjonction entre investigation et rédaction des rapports est structurelle, et renvoie effectivement à de grandes oppositions (oral / écrit, personnel / impersonnel, relationnel / solitaire, libre / formel, etc.). Les univers de référence différents : la situation de l'allocataire (compréhension) cède le pas aux textes et au traitement administratif (il faut trancher). Autrement dit, avec la rédaction des rapports, on passe du « terrain » des contrôleurs, ce qu'ils maîtrisent et ce à partir de quoi ils valorisent leur fonction (la connaissance directe de situations complexes), au « terrain » bureaucratisé des services et de la hiérarchie, où l'activité est régie au sens propre du terme par des codes (pour le traitement des dossiers).

La rédaction des rapports consiste donc, plus encore qu'en un travail de traduction, en un travail de réduction : réduction de la complexité de la réalité observée à une qualification univoque, réduction de la masse d'informations accumulée à quelques points principaux. Les contrôleurs doivent alors utiliser au maximum toutes leurs informations, en ne faisant apparaître que celles qui ont une certaine pertinence au regard des règles.

« Chez l'allocataire, je prends énormément de détails. Ça me situe, et ça m'aide beaucoup par rapport à ma décision. Mais après c'est vrai qu'il faut faire le tri.

— Et comment vous faites ce tri ? Qu'est-ce que vous retenir qu'est-ce que vous laissez tomber ?

— Je vais prendre un exemple tout bête. Une bonne femme qui m'a reçue, elle avait mis sa robe à l'envers, C'était dix heures du matin, elle empestait déjà le pastis. Bon, ça je n'allais pas le mettre. Ça ne regarde personne, mais moi ça me donne une idée quand même. [...] Ça m'expliquait pourquoi elle délirait un peu, aussi. [CAF 1-MB].

Cela ne conduit pas nécessairement à des rapports systématiquement arides, où ne serait indiqué que le strict nécessaire. Les rapports sont plus ou moins « littéraires ». Pour reprendre le système d'opposition établi plus haut, il y a toute une gradation également au niveau des rapports entre le formalisme (relevé laconique de faits et de documents) et une méthode « compréhensive » qui livre avec des faits objectifs des indications dont on pourrait se dispenser mais qui sont censés permettre une meilleure appréciation des situations, ou faciliter le travail lors d'un éventuel contrôle ultérieur. Même si le rapport consiste en un relevé de faits menant à une conclusion et non à un procès-verbal du déroulement de l'entretien — comme dans le cas des interrogatoires de police¹ — ces indications peuvent concerner le déroulement de l'enquête ou des remarques d'observation du contrôleur.

« 1 12 99. Visite inopinée à l'adresse.

Je me présente à l'adresse à 8 heures du matin.

Le lotissement de maisons jumelées de bon standing est hermétiquement clos et son accès conditionné à l'usage de l'interphone.

Je pénètre dans l'enclos en mettant à profit la sortie de véhicule.

Le logement occupé par Mme M. (2^{ème} maison à gauche) est la seule sur la dizaine ne portant pas de plaque patronymique sur la porte d'entrée et sonnette.

C'est un homme jeune, en peignoir de bain, qui m'ouvre la porte avant de regagner l'intérieur du domicile. Mme M. me reçoit sur le pas de la porte qu'elle prend soin de refermer sur elle.

Je lui présente ma carte professionnelle, l'objet de ma démarche.

Mme M. me rappelle qu'elle a connu suffisamment de tracas avec nos services et qu'elle ne juge pas utile en conséquence de me recevoir.

Je l'informe qu'elle perçoit diverses prestations soumises à ressources, dont AJE et ALF et qu'elle s'expose à leur suspension en cas de refus de contrôle de sa situation de famille ou conclusions hâtives que l'on pourrait tirer de la présence de tiers sous son toit, ou du fait qu'elle assume seule des charges de logement très élevées alors qu'elle est sans revenu (confirme être sans pension de la part de ses grands parents).

¹ Sur la technique littéraire du procès-verbal et ses liens avec le déroulement de l'interrogatoire de police, cf. Komter Martha L., « La construction de la preuve dans un interrogatoire de police », *Droit et société*, 48, 2001, p. 367-393.

Mme M. informé des effets d'un refus de contrôle maintient son opposition ferme à tout entretien.

Conclusion : ALLOCATAIRE PRESENTE MAIS REFUSE CONTRÔLE DE SITUATION FAMILIALE ET RESSOURCES. SUSPENSION TOTALE DES PF.

L'agent de contrôle assermenté, JN. [Suivent quatre pages de relevés des investigations préliminaires auprès de divers organismes]. »

Elles peuvent concerner également des indications biographiques. Ainsi, dans un rapport concluant « pas de vie maritale prouvée », on trouve des explications détaillées de la mésentente du couple.

« Madame déclare vivre seule – EDF est au nom de Madame. Madame déclare s'être séparée de Monsieur B. Jean-Yves (qui est agriculteur et propriétaire à S., figure dans l'annuaire) pour différentes raisons : elle avait du mal à s'adapter à la vie à la campagne, refusait de traire les vaches. D'où problèmes avec sa belle famille et Monsieur qui subissait un peu leur influence. Madame est partie à la fin de sa grossesse car elle n'en pouvait plus et faisait une dépression, déclare-t-elle. [...]. »

Le passage de l'observation à la rédaction s'opère de façon variable dans le temps. En substance, les contrôles « ancienne manière » témoignaient d'une méthode plus « compréhensive » et descriptive. Les rapports pouvaient traduire une ambiance, multipliant les indications sur la situation individuelle du contrôlé, sa personnalité, ses difficultés, le déroulement de la visite. Aujourd'hui, de telles notations sont moins présentes dans les rapports, qui adoptent une forme plus concise sinon standardisée.

« Notre façon de rédiger qui est plus claire, plus nette, plus structurée grâce un petit peu à l'informatique il faut dire. Ca nous a permis de faire des rapports beaucoup plus nets. » [CAF 1-MG].

Un bon rapport n'est plus celui qui permet de comprendre une situation, mais celui qui pourra répondre à deux exigences. La première est de pouvoir être traité rapidement par les techniciens ou rédacteurs juridiques qui devront lui donner des suites.

« Moi je fais des rapports, je vais, d'abord j'essaie d'être objectif dans mes rapports, j'écris jamais, Monsieur, je ne porte jamais de jugement sur l'allocataire, s'il est grand, s'il est noir, s'il est colère, s'il n'est pas en colère, si l'appartement est sale, si l'appartement est propre. Je ne porte pas de jugement. D'abord parce que ça ne sert à rien et puis ensuite ben je pense tout simplement qu'on doit être objectif, et puis ça n'apporte rien. Et puis je vais directement à ce qui est important, quoi. Je ne passe pas dix lignes à dire que je suis rentrée, je me suis essuyé les pieds sur le paillasson, qu'il y avait un chien, que j'ai trouvé la porte sans nom, qu'il a fallu que je demande à un voisin, que je rencontre l'allocataire sur rendez-vous, inopiné, que j'ai passé 3/4h à trouver la rue. Parce que quand on est rédacteur juridique, le contrôleur pendant une demi-page, il dit que bon... Moi c'est structuré : "rencontré les allocataires, situation familiale, enfant, pension alimentaire, situation professionnelle et revenus, logement". Sur la fin, je fais un petit résumé, compte tenu de ces éléments, compte tenu des éléments suivants, tac, tac, tac, j'énumère, "je considère que Madame vit seule, je considère que Monsieur n'a pas déclaré tel revenu, je considère qu'il y a lieu de retenir telle situation parce que ci parce que là", voilà. Et puis une conclusion synthétique. Mais je fais toujours un petit résumé avant pour les dossiers où il y a quelque chose à dire. Si c'est un dossier où il n'y a rien à dire, bon. Mais si c'est un dossier où je retiens fraude, je mets situation familiale, les investigations, et puis je fais un petit topo, compte tenu des éléments suivants. Comme ça le rédacteur juridique qui passe derrière moi, il n'a qu'à reprendre quand il va développer l'unicité de domicile, la communauté d'intérêt, la notoriété de la situation, la stabilité de la situation Et puis l'antériorité si c'est une famille que l'on connaît, qui fraude, qui fait de fausses déclarations, des choses comme ça. Je pense à ceux derrière moi. Parce que quand j'étais rédacteur juridique et je devais conclure à une vie maritale avec pour seul élément qu'on avait vu un casque de moto chez l'allocataire, et qu'elle n'avait pas de moto, hein... Ou : "j'ai vu un autoradio sur le meuble et Madame n'a pas de voiture"... Je l'ai eu en tant que rédacteur, des collègues qui sont toujours contrôleurs. » [CAF 1-BA].

La seconde est de se concentrer sur les éléments juridiquement défendables qui, le cas échéant, pourront emporter la décision devant un tribunal.

« Il faut toujours avoir en tête c'est ça la preuve. Il faut des preuves. Parce que moi j'ai débuté si vous voulez les premiers temps, l'intime conviction suffisait. Vous voyez un peu le parcours ! » (entretien contrôleur).

« La rédaction prend beaucoup de temps, parce qu'on a besoin d'avoir des dossiers maintenant qui soient très étoffés, bien construits, au niveau de la preuve. » [CAF 1-JPQ].

« Aujourd'hui on peut plus travailler en mettant "je retiens la vie maritale, parce qu'il y avait un Monsieur en bas, qu'il y avait une moto, qui était assis et qui attendait que je parte pour monter et que chez Madame, il y avait un casque de moto et qu'elle n'a pas de moto. Je suis désolé, au tribunal, le juge, même si c'est un vieux Monsieur, ça passe pas. » [CAF 1-BA].

Cette juridicisation et bureaucratisation des contrôles entraînent des conséquences diverses. Pour les contrôleurs, c'est une « normalisation » qui limite les effets de l'insécurité juridique dont on a exposé la logique. C'est aussi la perte d'une part importante de leur capacité de jugement et de l'usage de qualités d'analyse.

« Le rapport de contrôle, déjà nous ce que l'on nous interdit, c'est tout ce qui peut être subjectif, tout ce qui est jugement de valeur, parti pris. Éviter les points de suspension, les points d'exclamation, les sic, et les machins comme ça. C'est interdit et c'est normal. Sur des rapports qui vont aller devant un tribunal, éviter de faire de l'ironie. Ça ne sera pas forcément bien interprété par un juge, il faut éviter et puis essayer d'étayer le plus possible. Ce qui se passe depuis plusieurs années maintenant on travaille sur informatique, alors on a tendance à avoir des contrôles un peu stéréotypés, avec toujours la même trame. Situation familiale, professionnelle, logement, voisinage, investigations diverses, c'est stéréotypé, mais chacun garde son style aussi. » [CAF 1-CD].

« Maintenant, on vous arrête un truc parce qu'il y a une virgule mal placée, parce que "ah ba ça il ne faut pas dire, il ne faut pas le dire comme ça, ça c'est suggestif, c'est des jugements de valeur". Avant on nous foutait la paix par rapport à ça, vraiment. C'est vrai qu'il faut peut-être éviter d'être trop péremptoire dans ce domaine aussi, et parler de chaussettes sales et des chemises du mec qui traînent, ou de choses comme ça, mais bon, entre un extrême et l'autre, il y a peut-être des solutions intermédiaires. » [CAF 1-CD].

Pour les contrôlés, c'est une garantie possible contre l'arbitraire de l'« intime conviction » des contrôleurs. Mais cette « intime conviction » pouvait aussi permettre de saisir les nuances de situations complexes, ajuster le traitement à la singularité des situations, voire permettre certaines tolérances. Une telle évolution n'est toutefois que tendancielle. Les jugements appréciatifs — et dépréciatifs — ou normatifs n'ont pas disparu, même si leur place est sans doute moins visible. Et certains contrôleurs défendent la dimension « compréhensive » contre les risques des excès du formalisme : « Il faut maintenir une approche rigoureuse, administrative, mais aussi une approche sociale » (entretien contrôleur).

CONCLUSION

L'analyse des questions liées au contrôle des allocataires s'expose à deux principales séries de difficultés, auxquelles nous avons été confrontés dès le début de cette recherche. La première tient au caractère composite des problèmes et des dispositifs du contrôle et à la multiplicité des agents qui y interviennent. On a dû ainsi naviguer entre les questions techniques liées à l'usage de l'informatique et la définition des critères de qualification des situations, entre les logiques politiques associées à la gestion de prestations souvent critiquées et les dilemmes pratiques liées au traitement de dossiers souvent difficiles. Dans les caisses, on a dû également tenter de reconstituer les points de vue et les pratiques non seulement des contrôleurs et de leur encadrement direct, mais aussi ceux et celles des services comptables, du contentieux, de la liquidation, voire de l'action sociale puis qu'à chacune de ces positions se joue une part des processus qui constituent le contrôle des allocataires dans son ensemble. Ce caractère protéiforme n'a pas été sans conséquences sur nos pratiques d'enquête, jusqu'à la recherche documentaire, pour laquelle nous avons dû faire face à la fois à la profusion des écrits concernant le contrôle et, si l'on se permet cette métaphore, à l'éparpillement de ce dossier. Là n'était toutefois pas la difficulté principale.

La seconde série de difficultés tient au caractère sensible de la question du contrôle. Nous y avons été confrontés de deux manières. La première tient à la posture à adopter face à un tel objet. Si aucune question n'est neutre, en particulier dès qu'il s'agit d'aides sociales versées pour l'essentiel à des catégories sociales démunies, celle-ci suscite tout particulièrement des attitudes clivées, sur des bases avant tout politiques et passionnelles. Il n'y a pas lieu ici de retracer ici le parcours qui nous a conduit à investir un tel objet. Il faut en revanche rappeler le souci qui a été le nôtre d'éviter constamment à la fois le *confort conformiste* qui aurait consisté à adopter le point de vue institutionnel, et le *confort moraliste* qui aurait consisté à dénoncer sur des bases trop facilement mobilisables les agissements institutionnels dont les pauvres seraient les victimes. C'est la raison pour laquelle on a cherché autant que possible à exposer les termes des différentes tensions et des multiples dilemmes dans lesquels sont pris les protagonistes du contrôle, et auxquels il aurait été trop simple de prêter des réponses définitives. En ce sens, l'insistance avec laquelle on a fait état des incertitudes qui caractérisent leur activité était moins une façon d'indiquer leurs faiblesses qu'une manière de rendre justice des contradictions auxquelles ils sont exposés.

Ensuite, le caractère sensible des questions liées au contrôle a entraîné des perceptions et des réactions parfois négatives quant à la conduite d'une enquête sur ce thème. Les différents chercheurs qui ont collaboré à ce travail ont tous une expérience riche d'investigations, parfois difficiles, dans des milieux et sur des sujets divers. Jamais ils n'avaient été confrontés à de telles résistances. En fin de compte, on peut heureusement dire que la plupart des personnes de la CNAF et des CAF avec lesquelles on a été amenés à entrer en contact se sont montrées aussi ouvertes que l'on pouvait le souhaiter. Certaines collaborations, parfois empreintes de cordialité, ont été d'un grand secours. Cela n'efface toutefois pas les cas, qui constituent une forte minorité, où au contraire rien n'a été fait pour faciliter notre travail. Il serait trop délicat ici d'en faire le détail exhaustif. Notons simplement parmi ce que l'on peut dire : refus de la part de plusieurs caisses de nous accueillir ; interruption d'une des enquêtes pour cause d'obstruction systématique de la part d'un cadre ; proportion beaucoup plus forte que dans l'ordinaire des enquêtes sociologique des refus d'entretien ou refus d'enregistrement d'entretien ; accueil parfois tellement « frais » que certains aspects de l'enquête ont dû, pour des raisons à la fois humaines et de productivité scientifique, être écartés ou au moins écourtés ; nécessité de répéter sans cesse les objectifs de notre travail.

Qu'il soit bien clair ici que cette évocation n'est ni la marque d'un quelconque ressentiment ni une manière (qui serait au demeurant peu élégante) de régler des comptes. Parce que l'on prend au sérieux l'idée selon laquelle toute enquête est une situation sociale et que pour cette raison même, l'on intègre à l'analyse les conditions du déroulement de l'enquête, ces difficultés nous ont aussi apporté des informations. Différant en cela de la mission d'un corps d'inspection, une enquête sociologique sur le contrôle mettait inévitablement nos interlocuteurs en situation de justifier l'existence d'une politique affirmée en la matière : malgré nos efforts en ce sens, ils anticipaient la plupart du temps notre opinion négative à cet égard. On peut comprendre dans cette perspective certaines réticences. Mention particulière doit être faite de nos relations avec les contrôleurs. Dans beaucoup de cas, comme toujours lorsqu'il s'agit d'agents exerçant un métier peu connu et pour peu que l'on agisse avec tact, la présence d'un regard extérieur a plutôt été positivement ressentie : c'était une manière d'exprimer ses difficultés, de valoriser son savoir faire, parfois tout simplement de rompre un peu de la routine et de l'isolement. Le fait que les uns et les autres fassions du

travail d'enquête notre activité professionnelle a même pu donner lieu à une certaine connivence. On a peu à peu compris pourquoi, dans d'autres cas, les relations étaient restées distantes, voire franchement tendues. Enquêteurs, nous pouvions toujours malgré nos dénégations être perçus comme les émissaires de la direction ou (pire encore !) les *missi dominici* de la CNAF par des agents prompts à dénoncer (collectivement ou non) à la fois le manque de considération et l'excès d'encadrement dont ils s'estiment être l'objet. À cela pouvait s'ajouter des craintes plus spécifiques, tenant là encore aux anticipations quant à notre opinion critique à l'égard du métier de contrôleur ou à la manière dont tel ou tel pouvait l'exercer. Tout cela a pu gêner le déroulement de l'enquête, mais a aussi contribué à nous rendre plus sensibles aux enjeux qui traversent le contrôle.

C'est que, comme on le soulignait plus haut, ces enjeux sont particulièrement complexes et multiformes. L'on a bien conscience que ce rapport ne suffit pas à en établir un exposé véritablement systématique mais l'on espère au moins avoir fourni des éléments de nature à en limiter les visions univoques. La politique de contrôle de la branche famille est le produit de la montée de préoccupations gestionnaires. Elle ne fait que formaliser les obligations légales dont s'acquittent les caisses depuis l'origine de la Sécurité sociale. Elle intervient à la suite de pressions politiques exercées notamment par des gouvernements et parlementaires de droite. Elle correspond à des objectifs politiques de défense de l'institution et des prestations qu'elle verse. Elle est concentrée sur les populations démunies dont on craint les fausses déclarations ou à tout le moins les erreurs. Elle peut être utilisée comme un outil pour la prospection des droits. Chacune de ces affirmations recèle une part de vérité, mais ne saurait à elle seule fournir une vue fidèle de cette politique complexe.

Si le contrôle des déclarations des allocataires forme bien une obligation légale et une pratique ancienne, l'état du système des prestations, des représentations et des rapports de force constitutifs de la gestion des politiques sociales et familiales a permis que l'affirmation de directives officielles reste longtemps considérée comme inutile. Plusieurs facteurs ont conduit à modifier cet état de fait. La multiplication de prestations sous condition de ressources ou d'isolement, l'essor des minima sociaux, combinés à la modification de la place des prestations dans nombre de budgets consécutive à l'aggravation de la crise économique et de la situation de l'emploi ont considérablement transformé à la fois la population allocataire et le sens conféré aux prestations versées par les CAF. Le versement de prestations lié à des cotisations basées sur le travail a de plus en plus été combiné à l'octroi de revenus de subsistance et d'aides ciblées relevant d'une logique d'assistance. Dans le même temps, l'augmentation du nombre de bénéficiaires, les problèmes liés à la baisse des rentrées de cotisation et le fait que ces problèmes soient perçus au travers des lunettes du gestionnaire que chaussent de plus en plus volontiers les responsables des institutions à partir de la seconde moitié des années 1980 ont conduit à faire des questions financières l'enjeu majeur de la protection sociale, et de ce qui touche à la gestion financière l'objet d'une attention prioritaire. Les institutions doivent de plus en plus, au sens propre du terme, rendre des comptes.

Périodiquement, des prestations font l'objet de critiques virulentes qui alimentent les soupçons d'abus dont leurs bénéficiaires se rendraient coupables : l'allocation de parent isolé dès le début des années 1980, le RMI à partir de 1993. Le rapport parlementaire de 1995 et le débat qui l'accompagne ne sont que les manifestations conjoncturelles et fortement médiatisées d'un processus beaucoup plus vaste engagé dix ans auparavant. Il a été un moment d'accélération rendant plus nécessaire encore l'affirmation d'une politique institutionnelle de contrôle. Cette politique apparaît ainsi pour une large part comme le résultat d'une *obligation sociale et politique* qui rend plus impérieux que jamais la nécessité pour les institutions distributrices d'allocations de démontrer qu'elles s'attèlent à remplir l'*obligation légale* du contrôle des allocataires. Cette obligation est relayée au sein de l'institution non pour des raisons qui tiennent à la recherche d'une limitation des dépenses, et pas seulement pour cause de conversion des « élites du *Welfare* » à l'idéal gestionnaire, mais parce que la politique de contrôle a pu être alors considérée comme un outil de re-légitimation. Re-légitimation de prestations dénoncées pour leur caractère « fraudogène » et dont il faut montrer que les bénéficiaires ne sont pas aussi tricheurs qu'on le dit ; re-légitimation d'un organisme payeur dont on soupçonne si ce n'est le laxisme au moins la « culture de la dépense » — pendant de la « culture de la dépendance » de ses « assistés ».

Mais ni l'affirmation d'une politique de contrôle ni son usage à des fins de légitimation n'étaient évidentes pour une institution telle que la CNAF et les CAF. Sans reprendre l'argument à la fois polémique et simpliste d'une « culture institutionnelle » prédisposant à négliger le contrôle des allocataires, sa rationalisation et son renforcement n'a pas pu ne pas susciter des doutes, des gênes, de la part des agents d'un organisme avant tout tourné vers l'aide au famille et l'assistance aux démunis. On n'a pas trouvé trace d'oppositions frontales

entre positions hostiles et favorables au contrôle. L'enquête a pu montrer qu'à tous les niveaux, l'opposition entre d'un côté des agents porteurs de préoccupations « sociales » et enclins à être « à l'écoute de l'allocataire » et, d'un autre côté, des agents privilégiant une approche de rigueur gestionnaire et-ou juridique ne résistait pas à l'analyse. S'il y a bien des tendances dans un sens ou dans l'autre, ces différentes orientations se trouvent mêlées en pratique. De sorte que, plutôt que des lignes de clivage nettes, la définition des orientations en matière de contrôle suscite des accommodements et des évitements.

À la CNAF, la politique de contrôle n'a pas été le fait de promoteurs maximalistes d'une lutte acharnée contre les fraudeurs, contrairement à certaines exhortations politiques ou à la mise en place de systèmes répressifs comme en Grande-Bretagne ou aux Etats-Unis. Elle a plutôt fait l'objet d'une élaboration partagée, sinon diffuse, entre des agents et des instances porteurs de logiques sensiblement différentes : de l'amélioration des relations avec les allocataires (projet « ligne du public ») à la prévention des indus, pour ne prendre que ces deux exemples.

Il en ressort une politique qui mêle ces différentes logiques et, surtout, se veut modérée, comme pour conjurer les dimensions négatives du contrôle, qu'elles soient référées à un passé-repoussoir (la répression des pauvres des siècles passés, la délation des années sombres, plus récemment les contrôleurs « cow-boys ») ou à un horizon inquiétant (le *big brother* de la surveillance électronique généralisée). C'est là sans doute ce qui explique les modes de présentation qui se veulent équilibrés de la politique de contrôle (autant de rappels que d'indus, du conseil en plus du contrôle, une politique au service de prestations menacées et donc de leurs bénéficiaires, même s'ils en font immédiatement les frais) et, au-delà de sa présentation, les orientations pratiques de cette politique (ce qu'on voit tout particulièrement avec le travail d'encadrement des pratiques des contrôleurs).

À ces formes d'accommodements sont associées des formes d'évitement. Elles consistent, d'abord, à avoir privilégié le mode d'élaboration diffus que l'on évoquait à l'instant. La collégialité sélective au principe de l'élaboration de la charte du contrôle, par exemple, a de fait conduit à un partage des responsabilités en la matière, qui rendent les orientations officielles difficilement imputables à tel ou tel segment de l'institution. Ces formes d'évitement se retrouvent dans les formes mêmes des préconisations, qui n'abordent jamais les questions sensibles de manière frontale, mais consistent plutôt à poser les termes des débats qu'elles suscitent en laissant relativement ouvert la palette des réponses qui sont susceptibles de leur être apportées.

En retraçant la genèse d'une politique institutionnelle qui se veut garante d'une meilleure rigueur dans l'application du droit et dans l'attribution des droits, cette recherche a permis d'éclairer les conditions sociales de réactivation d'un discours juridique en matière de protection sociale. Elle a montré ce faisant qu'un tel processus de juridicisation n'allait pas de soi. L'affirmation de la rigueur juridique dans une politique institutionnelle de contrôle a en effet, on l'a vu, emprunté des voies parfois sinueuses, et conduit à des dispositifs qui, contrairement à la vision idéale du droit comme corpus de prescriptions systématiques et exhaustives, ouvrent de par leur conception même à l'interprétation, au jeu, à la casuistique.

C'est entre autre pour cette raison qu'il nous est apparu nécessaire d'insister sur une forme du contrôle qui rend particulièrement visible les logiques sociales des usages du droit : les enquêtes à domicile. On a à ce propos essayé de rendre compte, dans le prolongement de notre analyse de l'élaboration de la politique institutionnelle de contrôle, des voies complexes par lesquelles les contrôleurs procèdent à la qualification des situations des allocataires — ce qu'on a appelé les ruses de la raison juridique. Ces voies sont orientées à la fois par des conditions organisationnelles, des logiques qui tiennent aux trajectoires des contrôleurs et d'autres qui appartiennent en propre à l'interaction de contrôle.

Notre analyse a ce faisant tenté de rendre compte des logiques pratiques de mobilisations de ressources juridiques, liées à des intérêts et des habitus professionnels, des rapports de force, et partant pour analyser la pratique des règles de droit. L'on a pu voir ainsi comment ce qui pouvait paraître échapper à la logique (voire à la règle) juridique pouvait être tendu vers un objectif de « régularisation » et de qualification juridique (cf. nos analyses du déroulement des interactions de contrôle), et comment en sens inverse le rappel de la règle ne devait pas nécessairement être pris à sa valeur faciale, mais devait aussi être rapportée à des logiques de situation, souvent marquées par une épreuve de forces.

Le travail des contrôleurs s'apparente ainsi à un rôle d'interface, s'efforçant de rendre « applicables » les règles officielles, de produire une version des faits juridiquement entendable et défendable et, au moins comme horizon, de rendre les situations conformes aux exigences codifiées dans les règles. Ainsi pour finir peut-on évoquer le rôle des contrôleurs dans ce qu'il est convenu d'appeler l'« accès au droit » de populations manquant souvent des ressources nécessaires à un tel accès. Il s'agit d'abord de l'accès *aux droits*, conduisant notamment à limiter l'ampleur du non-recours aux prestations. S'il n'est pas toujours conçu comme tel par les contrôleurs eux-mêmes ou par leur encadrement, ce rôle peut s'avérer important, ne serait-ce que grâce à la forte présence des contrôleurs « sur le terrain ».

L'accès au droit, c'est aussi l'accès aux instances de règlement des différends que peuvent faciliter les contrôleurs, avec notamment le rôle de passerelle qu'ils jouent entre les allocataires et les commissions de recours. En un sens beaucoup plus général, l'accès au droit est enfin permis par tout le travail de pédagogie autour des règles consenti par les contrôleurs qui, s'il s'apparente parfois à un rappel à l'ordre voire à l'orthopédie sociale, permet de fait une forme minimale de socialisation juridique.

Annexes : sources

Annexe 1. Documents

I. Documents CNAF relatifs à la politique de contrôle

I-1. Circulaires et lettres CNAF

70-10, 9 février 1970, Contrôle de la scolarité obligatoire

71-351, 25 janvier 1971, Contrôle de l'activité professionnelle des allocataires et modalités de paiement des prestations

72-4459, 24 juillet 1972, Généralisation du contrôle trimestriel des droits

73-84, 13 décembre 1973, Annualisation du contrôle de l'activité pour l'ouverture du droit aux prestations familiales

74-22, 18 mars 1974, Annualisation du contrôle de l'activité

74-3588, 18 juin 1974, Demande de renseignement concernant le contrôle de l'inscription et de l'assiduité scolaire

74-56, 22 juillet 1974, Annualisation du contrôle de l'activité

75-95, 27 octobre 1975, Contrôle de l'obligation scolaire

80-65, 10 octobre 1980, Demandes de renseignements des contrôleurs du travail

83-1199, 7 mars 1983, Opération de contrôle des déclarations de ressources (collaboration des services fiscaux)

83-5138, 10 novembre 1983, Contrôle de scolarité

84-1197, 12 mars 1984, Contrôle des déclarations de ressources

87-59, 24 septembre 1987, Information et contrôle des allocataires

88-3763, 12 juillet 1988, Secret professionnel, communication de changement d'adresse

90-1721, 17 avril 1990, Mission de contrôle des CAF

90-3188, 17 juillet 1990, RMI, fichier national de contrôle

91-1468, 26 mars 1991, RMI, fichier national de contrôle

91-49, 13 août 1991, Politique de contrôle du RMI

93-160, 26 mai 1993, Liaisons CAF-ASSEDIC

94-53, 16 février 1994, Politique de contrôle des droits

94-128, 25 avril 1994, Liaisons CAF-ASSEDIC

95-49, 15 février 1995, Politique de lutte contre la fraude

95-33, 18 mai 1995, Transfert de données fiscales

95-X, 6 septembre 1995, Politique de contrôle

95-257, 18 octobre 1995, Transfert de données fiscales

95-54, 23 octobre 1995, Liaisons CAF-CNASEA

95-X, 27 novembre 1995, Statistiques fraude

96-186, 22 juillet 1996, Transfert de données fiscales

96-229, 3 octobre 1996, Transfert de données fiscales
 96-272, 18 décembre 1996, Transfert de données fiscales : protocole DGI-CNAF
 97-198, 21 juillet 1997, Transfert de données fiscales
 98-05, 30 janvier 1998, Liaisons CAF-ANPE et CAF-CNASEA
 98-32, 29 septembre 1998, Liaisons CAF-ANPE et CAF-CNASEA
 98-33, 2 décembre 1998, Politique de contrôle
 99-19, 2 avril 1999, Modification des liaisons CAF-ASSEDIC
 99-42, 2 août 1999, Liaisons CAF-ANPE, CAF-ASSEDIC et CAF-CNASEA
 99-222, 22 septembre 1999, Politique de lutte contre la fraude
 01-45, 6 février 2001, Politique de contrôle
 01-109, 2 mai 2001, Politique de lutte contre la fraude
 01-X, 9 mai 2001, Contrôle
 01-126, 7 juin 2001, Simplification des démarches administratives / politique de contrôle
 01-135, 26 juin 2001, Cadre juridique du métier d'agent de contrôle

I.2 Rapports, bilans, notes, groupes de travail internes

I.2-1 Groupe politique de contrôle : Comité de programme et de concertation des politiques, comptes rendus des réunions 1998- 1999. Note relative au groupe de travail « fraudes », 1993

I.2-2. M. Augé, « Recherche sur une orientation des opérations de contrôle systématique », *Organisation et gestion*, 17, 1968, p. 16-19

I.2-3 Documents et notes de synthèse sur la politique de contrôle

I.2-3a, Philippe Steck, *La politique du contrôle dans la branche prestations familiales*, 15 octobre 1985

I.2-3a bis, Prestations familiales, *La politique de contrôle des caisses d'allocations familiales*, 1^{er} juin 1992.

I.2-3a ter, DPF, *Essai de problématique sur la fraude aux prestations familiales*, s.d. (1993).

I.2-3a quater, M. Buffin, *Recadrage de la politique de contrôle*, 1992.

I.2-3b, Yves Messigny, *Politique de lutte contre la fraude aux prestations familiales*, 26 juin 1995

I.2-3c Daniel Buchet, *Politique de contrôle : état des lieux et perspectives*, 13 novembre 2000.

I.2-3d, Commission des prestations légales, *La politique de contrôle aujourd'hui et demain*, 6 décembre 2000.

I.2-3e, Jean-Paul Fauvaud, *Contribution à la réflexion sur une stratégie globale des sécurités et des contrôles*, sd.

I.2-4 Ligne du public groupe « Contrôle, litiges, créances »

I.2-4a, Synthèse des travaux, mars 1998 : Les indus

I.2-4b, Synthèse des travaux, mars 1998 : Les litiges

I.2-4c, comptes rendus de réunion 1997-98 et première version de la charte

I.2-5 Aspects comptables : contrôle interne et indus

I.2-5a, *Orientations à privilégier pour renforcer l'efficacité des contrôles dans la branche AF*, document de travail, Agent comptable, Département gestion et prospective de la CNAF, Groupe de travail, sd.

I.2-5b, Instruction de contrôle interne de la branche famille, février 1997.

I.2-5c Rapports sur les indus : A. Zamora, 1991 ; CREDOC, 2001.

I.2-6 *Des familles allocataires au creux d'un épisode de contrôle : une pratique de travail sociale pour un accompagnement préventif et promotionnel*, CAF de Lyon, département développement social, novembre 1997.

I.2-7, Bilans politique de contrôle 1996-2000, et bilan du contrôle des bénéficiaires du RMI

I.2-8, Documents internes et bilans relatifs aux échanges de fichiers

I.2-9, Autres notes et documents

I.2-9a, Jean-Paul Fauvaud, *Simplification des pièces justificatives de la branche famille*, 2000.

I.2-9b, Daniel Buchet, *Contrôle d'identité, usurpation d'identité*, novembre 2001

I.2-9c, *Les statistiques en matière de fraude*, annexe à la circulaire du 3/09/99.

I.2-9d, Lettre de la secrétaire générale de la CNAF relative au projet de circulaire sur la politique de contrôle, 10 janvier 1994.

I.2-9e, EPSY, Note de synthèse sur « La logique de la fraude », juin 1996.

I.3. Conventions d'objectifs et de gestion

II. Les contrôleurs

II.1. L'UNACERC

II.1. Création, composition, vie interne

II.1.2. Courriers et interpellations

II.1.3 Propositions de formation

II.2. Statut et métier de contrôleur

Cadre d'emploi et grille UCANSS, statuts, documents de cadrage CNAF

II.3. Formation

II.3-1. Claude Moskalenko, Gilberte Roux, *Pour une formation des agents de contrôle*, CNAF, Département formation, juillet 1991.

II.3-2. Huguette Campan, *Rôle et place de la fonction de contrôle exercé par l'organisme de tutelle*, DRASS d'Aquitaine, septembre 1992.

II. 3-3., *Bilan de la formation expérimentale des agents de contrôle des caisses d'allocations familiales*, CNAF, Département formation, 1993.

II. 3-4, *La formation des agents de contrôle de la branche famille*, CNAF, Département formation, 1992.

II. 3-5, *La formation des agents de contrôle des caisses d'allocations familiales. Bilan de sa généralisation, 1993-1994*, CNAF, Département formation, 1994.

II. 3-6, *La formation des agents de contrôle des caisses d'allocations familiales*, CNAF, Gestion et prospective, Direction des ressources humaines, 1995.

II. 3-7, Divers documents et programmes de formation récents

III. Rapports extérieurs à la CNAF

III. 1-1. Rapport de Courson

III. 1-2, Rapports de la Cour des comptes, 1985 et 2000.

III. 1-2, Rapport IGF-IGAS, 1995, sur l'augmentation du nombre de bénéficiaires du RMI

IV. Documents CAF

IV. 1. Plans de contrôle, bilans et statistiques de contrôle par caisse

IV. 2 Contentieux : présentation, bilans, CRA, médiation

IV. 3. Contrôle interne, aspects comptables

IV. 4 Documents, circulaires, formulaires etc. utilisés par les contrôleurs

IV. 5 Rapports d'enquête

IV. 6. Courriers allocataires relatifs au contrôle

IV. 7 Lettres de dénonciation

Annexe 2. Entretiens (n = 101)

I. CNAF (n = 7)

D. Buchet, Chargé du contrôle et du contentieux, Direction des prestations
M. Charuel, Responsable du transfert des données sociales
Mme Léandry, Chargée des relations avec la CNIL
M.T. Loyer, Chargée de mission à l'agence comptable
F. Marinacce, Responsable des politiques à la direction des prestations
C. Moskalenko, Chargée de la formation des personnels en contact avec le public
Ph. Steck, Directeur des prestations

II. Sites d'enquête

Entretiens auprès d'agents des CAF (n = 81)

Contrôle : Responsables de service contrôle (2), Contrôleurs (42, dont deux à la retraite)

Contentieux : Responsables du contentieux (3), Audiencière au service contentieux, Inspecteur juridique, Technicien conseil au service du contrôle contentieux

Services comptables : Agents comptables (2), Responsable du département vérification comptable

Action sociale : Travailleurs sociaux (6), Directeurs de l'action sociale et responsables de services d'action sociale (4)

Direction des prestations : Directeurs des prestations (5), Cadre des prestations (2), Employée prestations, chargée des lettres de dénonciation, Responsable d'unité, direction des prestations, Responsable de l'accueil, Technicien-conseil

Direction : Directeurs (4), Sous-directeur, Chargé de mission auprès du directeur

Autre : Médiateur

Entretiens hors CAF (n = 8) : Rédacteur au CCAS ; Responsable du CCAS ; Procureur TGI ; Chargés de mission RMI à la DDASS (2) ; Conseiller technique à la direction régionale de l'ANPE ; Responsables du SCRE, DDTE (2)

III. Autres entretiens

Jean-Claude Blavette, Président de l'UNACERC

Ch. de Courson, député de la Marne, co-auteur du rapport sur les fraudes

M. Huard, Chef du bureau des prestations familiales légales au ministère des Affaires sociales

Didier Noury, IGAS, mis à disposition de la mission parlementaire sur les fraudes

D. Richez, Responsable régional de formation des contrôleurs