



HAL
open science

L'insécurité juridique des contrôleurs : une perspective sociologique

Vincent Dubois

► **To cite this version:**

Vincent Dubois. L'insécurité juridique des contrôleurs : une perspective sociologique. Informations sociales, 2005, 126, p. 48-57. halshs-00498025

HAL Id: halshs-00498025

<https://shs.hal.science/halshs-00498025>

Submitted on 6 Jul 2010

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.

L'insécurité juridique des contrôleurs : une perspective sociologique

Vincent Dubois, Professeur à l'Institut d'études politiques de Strasbourg – GSPE-PRISME (CNRS UMR 7012)

Le déroulement du contrôle varie fortement d'un contrôleur à l'autre. Notre enquête sur le contrôle à domicile des allocataires par les agents des Caisses d'allocations familiales montre que cette idée, très largement répandue, est loin d'être sans fondement¹. Ces différences s'observent au niveau des pratiques (par exemple : aviser ou non l'allocataire de la visite), au niveau des attitudes lors des entretiens de contrôle (par exemple : utiliser le bluff ou jouer la transparence), et jusque dans la rédaction des rapports et les conclusions qu'ils formulent (un même dossier peut faire l'objet d'appréciations très variables). Au total ces différences dessinent des rôles de contrôleur et des définitions du contrôle qui vont d'un modèle quasi-policier, valorisant le travail d'investigation et visant à “coincer les fraudeurs”, à un modèle “social”, valorisant la compréhension et le dialogue, et constitué autour d'une mission de “conseil”.

Pour les allocataires contrôlés, cette variabilité entretient la perception d'un certain arbitraire, couramment dénoncé à propos des contacts directs avec les représentants

d'administrations : le hasard qui conduit à “ tomber ” sur un contrôleur plus ou moins compréhensif peut avoir des conséquences importantes. Pour les contrôleurs, cette variation très généralement reconnue est référée à des différences de tempérament et d'habitudes de travail. Elle ne suscite généralement de débats qu'à propos de cas précis, lorsque par exemple le même dossier a été traité par plusieurs contrôleurs. Les tentatives pour limiter ces variations interindividuelles se heurtent à d'importants obstacles : les responsables de service ne peuvent guère être derrière chaque contrôleur, les efforts de normalisation entrepris au niveau national font l'objet d'adaptations et de traductions locales, et les formations au contrôle conduisent plus à dresser le constat des différences qu'à diffuser un modèle unique de pratiques.

Les attitudes les plus fréquentes à l'égard de ces différences sont la résignation face aux supposées idiosyncrasies irréductibles des contrôleurs, ou la dénonciation des inéquités dont elles seraient l'origine. On voudrait ici plutôt revenir sur ce qui rend possible ces différences interindividuelles en analysant les raisons et la portée des incertitudes qui marquent le travail des contrôleurs. C'est en ce sens qu'on voudrait proposer une reformulation sociologique de la notion d'insécurité juridique.

Prise en son sens général, la notion d'insécurité juridique désigne les situations d'incertitude créées par les lacunes des règles de droit, leur imprécision ou leurs contradictions. Dans cette perspective, le problème se pose et peut être résolu essentiellement au niveau des textes juridiques eux-mêmes : avec des règles “ claires et précises ”, ces situations d'incertitude n'ont plus lieu d'être. L'observation des usages du droit dans les pratiques de contrôle nous conduit cependant à compléter cette vision

purement juridique, en considérant que le contenu des textes n'est que l'une des sources possibles d'incertitude, et en intégrant à la notion d'insécurité juridique les caractéristiques des situations et des acteurs sociaux engagés dans l'application du droit.

Bref détour par la sociolinguistique

Pour ce faire, l'analogie avec les situations dites " d'insécurité linguistique " étudiées par William Labov peut s'avérer éclairanteⁱⁱ. Pour cet auteur, ce ne sont pas les imperfections des règles grammaticales ou syntaxiques régissant formellement la langue qui sont en cause. Il s'agit plutôt de rendre compte des situations sociales marquées par un rapport tendu et mal assuré aux normes linguistiques. Ces situations sont celles d'agents et de groupes qui, du fait de leur position et trajectoire sociales, font preuve d'une forte croyance à l'égard de ces normes. Ainsi, les membres de la petite bourgeoisie en ascension, promus grâce à l'école et fréquemment confrontés aux classes supérieures avec lesquelles ils n'avaient auparavant que peu de contacts, entretiennent un rapport de révérence à la langue " pure " et de vigilance particulière à l'égard des manières de s'exprimer — ce que Labov appelle l'" hypersensibilité linguistique ". Ils tentent de se rapprocher le plus possible d'un idéal de perfection (hypercorrection linguistique), mais sont en même temps dans l'impossibilité de s'y conformer pleinement. Ils ne peuvent en effet témoigner de l'aisance détachée de ceux qui ont acquis dès leur plus jeune âge la maîtrise des subtilités de l'expression " distinguée ". Ils sont dès lors dans un rapport de crispation hésitante à la langue, et ce d'autant plus qu'ils ont conscience et souffrent de leurs lacunes (insécurité linguistique).

On peut à maints égards rapprocher de ce rapport particulier aux normes linguistiques le rapport que les contrôleurs entretiennent avec les normes juridiques et réglementaires. L' "insécurité juridique" n'est alors plus identifiée à partir des seules caractéristiques d'un corpus de règles, mais dans les écarts entre les prétentions socialement constituées à les appliquer avec rigueur, et les conditions effectives de cette "hypercorrection juridique".

Un juridisme de position

Les contrôleurs manifestent volontiers dans leurs pratiques et dans les propos qu'ils tiennent un penchant pour la rigueur de l'application des règles et un *ethos* légaliste qui les rapproche de la devise officielle de la politique de contrôle : "tous les droits, rien que les droits". Il serait trop simple d'expliquer cette attitude comme un simple reflet des exigences de la fonction ou, à l'instar de toute une tradition de la sociologie, comme l'une des multiples manifestations du rigorisme et de la tendance tatillonne des employés de l'administrationⁱⁱⁱ. Elle nous paraît davantage procéder des effets de contrainte associés au système de relations dans lequel se définit la position des contrôleurs. C'est ce qu'on appellera un juridisme de position.

La contrainte au juridisme (ou au rigorisme), s'exerce principalement à quatre niveaux. Le premier niveau est celui des relations avec les organismes fréquentés par les contrôleurs dans leur travail (comme l'administration fiscale, les bailleurs sociaux, les ASSEDIC, etc.). D'abord, les contrôleurs étant fortement dépendants de ces partenaires dans leur recherche d'information, ils se doivent comme dit l'un d'eux de rester

“ crédibles ”, et pour ce faire de démontrer leur rigueur. Ensuite, les contrôleurs sont ou se sentent investis d’une fonction de représentation des CAF, qu’ils doivent dédouaner de la réputation de “ laxisme ” qui marque parfois ces institutions. Le second niveau est celui des relations internes aux caisses. 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, qui fonde la légitimité professionnelle du corps des contrôleurs. Ils font valoir leur nécessité vis-à-vis des autres catégories d’employés en se définissant comme les garants d’une rigueur nécessaire à l’institution, et-ou à la justice sociale. C’est sans doute encore plus vrai en ce qui concerne les relations au sein des équipes de contrôleurs. Lorsqu’ils échangent entre eux sur les cas qu’ils ont eu à traiter, c’est plutôt une dynamique rigoriste qui s’engage, au sens où le déroulement des interactions entre collègues conduit à durcir les conclusions plus qu’à les assouplir : un contrôleur a beaucoup moins de risques d’être contredit et remis en cause dans sa compétence professionnelle en argumentant sur une ligne “ dure ” qu’en défendant un point de vue clément qui risque toujours d’être stigmatisé comme marque de faiblesse ou de naïveté.

Le troisième niveau est celui des interactions avec les contrôlés. La rigueur juridique, l’opiniâtreté à débusquer mensonges et dissimulations tiennent alors aux logiques propres à l’interaction d’enquête. Pour les contrôleurs, l’impératif de préservation de la face au cours de ces interactions^{iv} se traduit par la nécessité de ne pas “ se laisser rouler dans la farine ”. C’est en se montrant inflexible que les contrôleurs parviennent le plus aisément à montrer que tel n’est pas le cas. Tout se passe en effet 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 structurent le rapport que les contrôleurs entretiennent à leur fonction. Exerçant un métier parfois perçu comme peu valorisant, les contrôleurs doivent constituer un système de raisons qui leur permette de se convaincre de leur propre utilité. S’agissant d’un métier exposé à la misère humaine, ils doivent se protéger moralement et maîtriser ce qui peut provoquer chez eux des doutes quant au bien fondé de leur travail. C’est le rigorisme dans l’application des règles qui offre la principale réponse à ces exigences. L’une d’entre eux explique ainsi : “ Je suis une contrôleuse très rigide, mais c’est ce qui permet de continuer à faire ce métier ”.

C’est donc plus généralement dans les modalités de construction d’une identité professionnelle positive que se noue le juridisme des contrôleurs. Le rigorisme dont ils sont souvent taxés procède en effet des exigences de justification propres à leur métier. Vis-à-vis de l’extérieur et des autres catégories d’agents, le stigmate du “ flic des pauvres ” peut ainsi être retourné en rectitude au service de la justice. Vis-à-vis d’eux-mêmes, l’autopersuasion de défendre ceux qui ont “ vraiment besoin ” des allocations entretient en retour la rigueur dans l’application des règles.

Les obstacles à la rigueur juridique

Ce juridisme de position se heurte toutefois à d’importants obstacles qui en contrarient la réalisation. On en évoquera ici cinq principaux.

1. Le premier tient aux caractéristiques des règles juridiques que les contrôleurs sont amenés à mobiliser. Leur travail consiste moins en l'application de " critères de droit " faisant l'objet d'une définition légale et renvoyant à un statut, qu'en l'usage de " critères de fait " permettant de qualifier des situations (vie maritale, sources de revenus, présence en France des enfants, activités, etc.)^v. 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 mais aussi à des modifications de la jurisprudence et de son interprétation par les magistrats^{vi}.

2. Un second problème tient au type de compétence juridique dont disposent les contrôleurs. Il s'agit sauf exception d'une compétence d'ordre pratique et technique, acquise dans l'expérience professionnelle au sein des CAF, généralement comme techniciens puis contrôleur. Cette compétence est rarement prise en défaut, mais demeure néanmoins segmentaire. S'ils ne peuvent totalement s'appuyer sur un cadrage juridique extrêmement précis (se contenter d'appliquer " à la lettre " des règles exhaustives et non équivoques), ils ne peuvent donc que difficilement revendiquer la connaissance de l' " esprit " des règles pour les appliquer de manière assurée. De même, les contrôleurs ne maîtrisent qu'imparfaitement les multiples ramifications des règles qu'ils mobilisent, comme par exemple la jurisprudence ou le contentieux, qui restent

généralement assez opaques aux yeux des contrôleurs alors même qu'ils contribuent à déterminer les issues de leur travail.

3. Une troisième source de difficultés tient à la spécificité du moment auquel interviennent les contrôleurs dans le traitement des dossiers. L'organisation du contrôle à domicile conduit en effet à ce que les contrôleurs voient surtout les cas posant des problèmes d'interprétation. Ils interviennent donc surtout aux marges du traitement routinier des dossiers. Ils sont sollicités lorsque les situations des allocataires ont été perçues comme " douteuses ", mais aussi lorsque ces situations rentrent difficilement dans les catégories génériques qui doivent valoir pour l'ensemble de la population. Un contrôle, en effet, est souvent déclenché parce qu'un cas ne rentre dans aucune " case " et/ou n'est tout simplement pas conforme aux attendus d'un technicien ou d'un agent d'accueil. La difficulté du travail des contrôleurs tient ainsi à ce qu'ils doivent trancher de manière juridiquement défendable des situations qui renvoient non seulement à de possibles abus ou dissimulations de la part des allocataires, mais aussi aux failles, aux oublis, aux incohérences des règles et catégories administratives.

4. L'incertitude et la complexité des textes n'est toutefois rien à côté de l'instabilité des situations que les contrôleurs doivent traiter. De manière générale, les contrôleurs sont confrontés à ce qu'ils perçoivent comme des bouleversements sociaux rapides et incessants : complexification des structures familiales et du rapport à l'emploi viennent brouiller les repères habituels (ceux fournis par le droit et de manière plus diffuse par les normes sociales auxquelles il renvoie) permettant de comprendre et qualifier les situations des allocataires. Mais ce sont plus encore les situations concrètes sur

lesquelles ils doivent statuer qui sont instables. Celles-ci sont en effet le plus souvent marquées par la précarité et les modifications fréquentes : vies de couple déçues, activités professionnelles intermittentes, configurations familiales changeantes, etc. Le problème est alors double : définir de manière univoque une situation qui ne l'est pas ; fixer à un instant T la définition d'une situation précisément caractérisée par l'instabilité. Et ce problème est d'autant plus aigu qu'au-delà de l'instabilité objective des situations, 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, rend particulièrement complexe la mise en adéquation des situations et de leur qualification réglementaire. Le rapport aux papiers est l'un des marqueurs de cette distance. La présence de documents justificatifs (quittances de loyer, jugements de divorce, factures, livrets de famille, etc.) est consubstantielle et indispensable au travail administratif de qualification des situations. Or elle s'avère hautement problématique quand les déménagements succèdent aux séparations, que les trajectoires sont marquées par la maladie et les séjours en foyer ou à la rue, ou sont au moins scandées par l'alternance du chômage, des emplois précaires et de prestations sociales diverses^{vii}.

5. Une dernière série d'obstacles à la réalisation de la rigueur juridique à laquelle aspirent les contrôleurs tient aux limites de leur propre encadrement institutionnel. Les contrôleurs ne sont certes pas (ou plus) livrés à eux-mêmes — nombreux sont ceux qui témoignent d'un passé récent où ils avaient l'impression d'être " lâchés dans la nature ". L'élaboration d'une charte nationale de contrôle, un travail d'encadrement juridique de leurs pratiques, la mise en place de formations et plus généralement l'élaboration d'une politique nationale de contrôle déclinée dans les caisses ont notablement contribué à la

fixation de règles collectives ces dernières années. Toutefois, au moment où l'on a réalisé notre enquête, ces règles n'étaient pas toujours bien connues des contrôleurs, et leur observation n'était que faiblement contrôlée. Il en va ainsi du respect très variable de l'obligation d'aviser les allocataires de la visite ou de l'usage de sources d'informations officiellement considérées comme non valides (lettres de dénonciation). L'étendue de leurs possibilités d'investigation peut ainsi rester entachée d'un certain flou. Cela tient largement à la situation des contrôleurs au sein de leur institution. En dehors des caisses les plus importantes, ils sont peu nombreux (il n'y a parfois qu'un ou deux contrôleurs), de sorte que les services de contrôle, lorsqu'ils sont constitués comme tels, ne peuvent pas toujours jouer leur rôle de cadrage collectif des pratiques. À cela s'ajoutent les conditions pratiques de l'exercice du métier de contrôleur : il implique que l'essentiel du temps soit passé à l'extérieur, les contrôleurs n'étant parfois présents dans l'institution que pour retirer leurs dossiers et déposer leurs rapports, qu'ils rédigent souvent chez eux. Cette situation de relatif isolement limite inévitablement la portée effective des repères et règles formels cadrant le travail des contrôleurs.

Cette situation " d'insécurité juridique " ainsi redéfinie (une aspiration contrariée à " l'hypercorrection juridique ") donne lieu à des réponses qui varient en fonction des modes d'organisation des services, mais aussi des caractéristiques socio-professionnelles des contrôleurs : les modes d'acquisition de leurs compétences juridiques, leur ancienneté, leur rapport au poste, leurs modes de perception socialement constitués des situations de précarité^{viii}. Les différences interindividuelles dans les pratiques des contrôleurs sont ainsi irréductibles à leurs caractéristiques psychologiques

individuelles ou aux “ lacunes ” des règles juridiques, mais renvoient plutôt aux agencements complexes et variables entre les systèmes de relations qui constituent l’organisation pratique du contrôle et les logiques de déroulement des carrières des contrôleurs, qui les prédisposent plus ou moins au formalisme ou à l’accommodement, à une attitude “ compréhensive ” ou à l’inflexibilité.

ⁱ V. Dubois, *Les conditions socio-politiques de la rigueur juridique. Politique de contrôle et lutte contre la fraude aux prestations sociales*, Centre de sociologie européenne, Paris, CNAF Dossier d’études n° 48, septembre 2003, 145 p. (avec la collaboration de D. Dulong, L. Chambolle et F. Buton). L’enquête, réalisée pour l’essentiel en 2001, a porté notamment sur les pratiques de contrôle dans dix CAF.

ⁱⁱ Voir W. Labov, “ L’hypercorrection de la petite bourgeoisie comme facteur de changement linguistique ”, in *Sociolinguistique*, Paris, Minuit, 1976 (1973), p. 189-211.

ⁱⁱⁱ On retrouve cette vision quelque peu unilatérale des employés administratifs dans des analyses aussi différentes que celles inspirées par Durkheim de Maurice Halbwachs sur les classes moyennes, celles situées dans la tradition fonctionnaliste de Robert Merton sur la “ personnalité bureaucratique ”, ou plus récemment celles de la sociologie des organisations proposée par François Dupuy et Jean-Claude Thoenig dans leur étude de l’administration française.

^{iv} Cf. notamment E. Goffman, *Les rites d’interaction*, Paris, Minuit, 1974.

^v Sur cette notion, voir I. Sayn, *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.

^{vi} 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.

^{vii} Sur le rapport aux papiers des démunis, Cf. notamment C. Dardy, *Identités de papiers*, Paris, Lieu Commun, notamment p. 47 et suivantes ; J.-F. Laé , N. Murard, *L’argent des pauvres. La vie quotidienne en cité de transit*, Paris, Seuil, 1985.

^{viii} V. Dubois, *Les conditions socio-politiques de la rigueur juridique, op. cit.*, p. 98 et suivantes.