

MEDIAPART

PAUVRETÉ — ENTRETIEN

Contrôler les «assistés»: pourquoi la notion de «fraude sociale» est trompeuse

15 AVRIL 2021 | PAR FAÏZA ZEROUALA

Le sociologue Vincent Dubois dissèque dans un livre les pratiques des organismes de l'État, des politiques et de la presse pour contrôler ceux qu'ils appellent « les assistés ». En réalité, ce sont les plus précaires qui subissent le plus grand nombre de contrôles de plus en plus intrusifs, menés au nom de la lutte contre la fraude.

☞ Cet article vous est offert.

Découvrez notre offre spéciale et passez à l'illimité ! ▶ Je m'abonne

Contrôler les bénéficiaires des prestations sociales, pister et sanctionner les fraudeurs constitue, pour certains, une obsession politique et médiatique depuis deux décennies.

Vincent Dubois est sociologue et professeur à l'Institut d'études politiques de Strasbourg. Il a étudié ce phénomène au long cours depuis le début des années 2000, puis en pointillé jusqu'à 2017. De cela, il a tiré un livre (<https://www.raisonsdagir-editions.org/catalogue/controler-les-assistes/>) : *Contrôler les assistés, genèse et usage d'un mot d'ordre* (éditions Raisons d'agir).

Sur ce registre, les sénateurs Les Républicains (LR), lors de l'examen du projet de loi fourre-tout de lutte contre le séparatisme, viennent de voter en première lecture un amendement prévoyant la suspension des allocations familiales après plusieurs avertissements, en cas d'absence répétée d'un élève à l'école. En mars 2021, le Sénat (<http://www.publicsenat.fr/article/parlementaire/le-senat-adopte-une-proposition-de-loi-pour-renforcer-la-lutte-contre-les>) a adopté la proposition de loi pour renforcer la lutte contre les fraudes sociales.

Le sujet semble inépuisable.

Sur le terrain politique, les bénéficiaires des aides sociales sont toujours instrumentalisés, érigés en boucs émissaires et l'image de fainéants leur colle toujours à la peau. En 2019, Édouard Philippe, alors premier ministre, avait par exemple envisagé de demander des contreparties aux bénéficiaires du RSA.

Cette volonté de contrôle des bénéficiaires va crescendo, avec de moins en moins de possibilités pour les allocataires de régler d'éventuels litiges à l'amiable. Les administrations concernées, comme la Caisse d'allocations familiales ou les départements, sont de moins en moins enclines à la négociation mais de plus en plus à la sanction, avec notamment des menaces de poursuites judiciaires ou des demandes de remboursement des arriérés.

En définitive, ce sont toujours les plus précaires qui subissent le plus de contrôles, notamment à domicile, et de sanctions. Les procédures elles-mêmes sont devenues de plus en plus sophistiquées et les informations dont disposent les agents réposés à ces contrôles de plus en plus exhaustives. Entretien.

Vous retracez avec beaucoup de précision l'histoire de la chasse à la fraude sociale et vous démontrez qu'il y a un tournant avec Alain Juppé en 1995 et cette idée de casser « la culture du RMI ». Quels mécanismes et enjeux autour de cela ?

Vincent Dubois : Il y a différentes manières d'écrire cette histoire. La stigmatisation des pauvres et de leurs comportements et abus que générerait la protection sociale est ancienne et apparaît bien avant la fin des années 1990. Pensons par exemple au *Mémoire sur le paupérisme* d'Alexis de Tocqueville, paru en 1835, dans lequel il

énonce avec la plume qui est la sienne les idées qui ont un certain air de famille avec celles qui seront développées plus tard.

Cette dialectique bien connue entre aider les pauvres et les punir connaît cependant des moments d'accélération, qui tiennent aux transformations du champ politique et des milieux qui orientent les politiques sociales. Et elle ne se joue pas du tout de la même manière dans la période contemporaine, qui remet en cause des systèmes de protection sociale développés, qu'au cours du XIX^e siècle, où ils commençaient à s'établir.

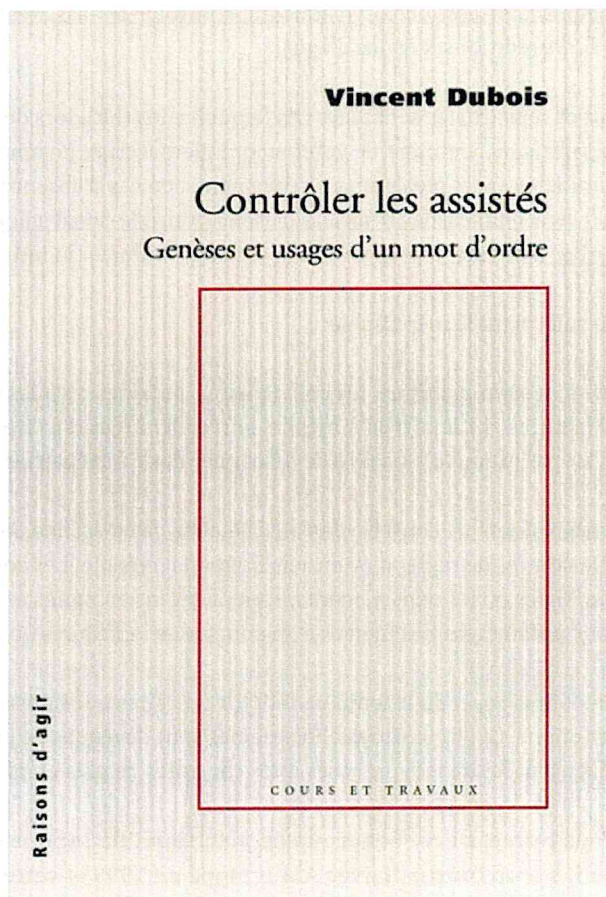
Contrairement à ce qu'on pourrait penser, en France, l'affirmation du libéralisme doctrinaire après les législatives de 1986 n'est pas un de ces moments. Il faut en fait attendre 1995, qui peut être rétrospectivement identifié comme un moment déclencheur, car le discours sur les faux chômeurs, les assistés qui abusent des prestations sociales et sont fainéants, prend une place centrale dans les débats sur les politiques sociales, et la lutte contre la fraude devient un thème de l'action gouvernementale.

Il y a une logique conjoncturelle qui est celle du début du septennat de Jacques Chirac, avec la campagne présidentielle sur la thématique de la fracture sociale très rapidement oubliée, avec une surenchère à droite au sein du camp majoritaire, et ce moment où le premier ministre Alain Juppé doit gérer le fait qu'il ne tienne pas la promesse électorale de réduction des impôts. L'un des leviers symboliques utilisés a alors été d'agiter la question des abus au système de protection sociale comme un moyen de rassurer les électeurs contribuables sur le bon usage de leurs impôts.

Cela débouche même sur le rapport Courson-Léonard, qui explore le sujet sous le titre « *Les Fraudes et les pratiques abusives* » et est remis au premier ministre début 1996...

Oui, la commande de [ce rapport \(https://www.vie-publique.fr/rapport/24240-les-fraudes-et-les-pratiques-abusives-rapport-au-premier-ministre\)](https://www.vie-publique.fr/rapport/24240-les-fraudes-et-les-pratiques-abusives-rapport-au-premier-ministre) sur les pratiques abusives marque la première officialisation du problème. Le document et les chiffres qui en sont issus sont censés être une étape préparatoire au lancement d'un plan de lutte contre la fraude. Il est toujours très difficile d'établir un lien de causalité entre un rapport et une politique publique, mais cela a de fait mis en demeure les organismes de protection sociale de se convertir à la culture du contrôle. Cette dernière y était réputée absente, au profit de l'octroi des aides dans une perspective assistancielle. Ils vont être amenés à répondre à cette injonction au contrôle qui, combinée à leurs évolutions internes, va conduire au développement sans précédent des politiques institutionnelles de contrôle à partir de la seconde moitié des années 1990.

La tendance va crescendo, le paroxysme étant sous Nicolas Sarkozy, qui lance la surenchère. Mais cela ne s'arrête pas là. On le voit avec Édouard Philippe en 2019, qui, alors premier ministre, souhaite conditionner l'attribution du RSA à des contreparties. Là, des sénateurs viennent de déposer une proposition de loi pour lutter contre la fraude sociale quand d'autres, dans le projet de loi sur le séparatisme, veulent retirer les allocations familiales aux parents d'enfants absentéistes. Le sujet a bien été installé par les différentes forces politiques.



© DR

Il y a effectivement une tendance très nette sous Sarkozy, préparée dès le mandat Chirac. Sous Hollande, le sujet est moins utilisé comme un emblème et thème de discours. Même si la gauche de gouvernement ne s'oppose plus frontalement au discours de lutte contre les assistés. En 2014, par exemple, François Rebsamen, alors ministre du travail, annonce vouloir renforcer les contrôles des chômeurs, ce qui montre que ce discours est devenu dicible, y compris au PS.

En parallèle, la mécanique bureaucratique du contrôle est lancée, avec les renforcements techniques. C'est dans ces années 2010 que se met en place le croisement des fichiers. On autorise pour ce faire la multiplication des bases de données, avec l'utilisation du numéro de Sécurité sociale des bénéficiaires pour assurer la fiabilité de ces croisements de données. Les autorisations d'accès aux contrôleurs de toutes ces informations ont été aussi de plus en plus nombreuses et utilisées en complément aux visites à domicile, au cours desquelles sont demandées des pièces justificatives aux allocataires.

Un questionnement très intrusif, voire inquisitorial

Est-ce que la presse contribue aussi à légitimer ce débat autour des fraudes aux allocations ?

On ne peut pas parler de « *la presse* » dans son intégralité car le champ journalistique n'est évidemment pas homogène, mais il y a néanmoins des tendances d'ensemble. Dans le cas français, les journaux n'ont pas été les initiateurs du débat. Contrairement au Royaume-Uni et à ses tabloïds, qui ont joué un rôle actif de dénonciation du scandale de la fraude sociale dès la fin des années 1970.

En France, la mise à l'agenda politique du sujet précède son traitement journalistique. Ce dernier a pour effet d'accréditer la validité de l'existence du problème, plutôt que de lancer un débat auquel les gouvernants sont censés répondre. Sans surprise, la fraction droitiste du champ journalistique ouvre la marche et a enclenché une dynamique d'alignement propre aux concurrences entre les titres.

Valeurs actuelles enchaîne les unes dénonçant les faux chômeurs, *Le Point* embraye, puis *L'Express*, etc. Au début de la période, des journaux plutôt à gauche sont systématiquement très critiques. Ils mobilisent des arguments contre le flicage des pauvres et dénoncent le côté orwellien du contrôle par l'informatique. Puis ce type de critiques tend à diminuer, tout comme dans le débat politique, participant à la naturalisation de cette orientation rigoriste.

Le débat est donc très polarisé autour de cette question de la fraude sociale. Comment sort-on du côté binaire de la question et surtout comment objective-t-on le sujet par des données précises et chiffrées ?

Le débat est très polarisé car il est mal cadré dès le départ. La notion de « *fraude sociale* » est trompeuse car elle est censée renvoyer tant aux fraudes aux cotisations qu'à celles aux prestations. En pratique, le discours politique et l'action publique ciblent essentiellement les secondes.

De plus, la notion même de fraude est un objet à géométrie variable. Dans le débat public, elle recouvre des situations diverses qui vont du manquement du chômeur à ses obligations de se rendre à son rendez-vous à Pôle emploi ou de chercher du travail, en passant par l'escroquerie très organisée aux allocations-chômage. Dans les pratiques administratives, elle concerne de façon plus stricte les fausses déclarations et autres manières censément intentionnelles d'obtenir indûment des allocations. Mais même à ce niveau, la qualification juridique de la fraude a été largement étendue, conduisant à considérer comme telles des pratiques qui, il y a une vingtaine d'années, ne l'étaient pas.



Vincent Dubois. © Université de Strasbourg

En fait, les contrôles menés au nom de la lutte contre la fraude portent essentiellement sur des petits manquements ou les erreurs volontaires des plus petits bénéficiaires : ceux qui sont au RSA et oublient de déclarer quelques heures de travail ou la mère de deux enfants qui a repris un semblant de vie maritale et tarde à le signaler.

Les institutions concernées elles-mêmes qualifient ce type de comportement de « *fraude de survie* », et on y entend régulièrement dire que « *la fraude des pauvres est une pauvre fraude* ». Ajoutés aux difficultés techniques en la

matière, ces écarts de définition font qu'il n'y a pas vraiment de chiffrage global et stabilisé de la fraude aux prestations. C'est pourtant au nom de son importance et de son augmentation que les politiques de contrôle ont été renforcées ces 25 dernières années.

Quelle est la part de racisme sous-jacente ou non contenue dans cette chasse à la fraude, avec notamment cette musique bien connue des étrangers qui viendraient en France pour bénéficier des aides sociales ?

Il est très clair qu'une partie non négligeable des prises de position politiques condamnant la fraude aux prestations sociales cible les étrangers. C'est le cas de différentes manières, lorsqu'il s'agit des abus à l'aide médicale d'État (AME), qui bénéficie aux étrangers sans papiers, du « *tourisme social* » ou encore de la polygamie. C'est bien entendu plus compliqué lorsqu'il s'agit des dispositifs de contrôle. De fait, l'insistance avec laquelle est vérifié le critère de résidence sur le territoire national, auquel est soumis le versement de nombreuses prestations, équivaut à cibler les étrangers ou les personnes d'origine étrangère.

Le retraitement des statistiques administratives permet de montrer quels types de population sont plus particulièrement exposés au contrôle. Ces chiffres ne comprennent évidemment pas de critères ethniques, puisque c'est interdit, ni même d'indication sur la nationalité. Mais ils permettent d'établir que la probabilité des contrôles croît avec le niveau de précarité.

Or, les étrangers, et tout particulièrement ceux qui proviennent d'Afrique, présentent un ensemble de caractéristiques socio-économiques qui les distinguent du reste de la population (niveau de revenu inférieur, plus grande dépendance à l'égard des prestations sociales, taux de chômage, d'inactivité et de pauvreté plus élevés, nombre plus important de familles monoparentales), autant de caractéristiques qui sont associées à des contrôles plus fréquents. Il est donc plus que probable que les immigrés soient davantage soumis à des contrôles, quand bien même il s'agirait d'un ciblage de fait, qui ne procède pas d'un choix délibéré.

Les agents de contrôle ont un rôle intéressant dans ce mécanisme. Ils sont tirillés entre la nécessité de faire leur travail correctement et la volonté de conserver un aspect humain, tout en ne paraissant pas laxistes. Comment composent-ils avec ces injonctions contradictoires ?

LIRE AUSSI

Où va l'argent des pauvres? (<https://www.mediapart.fr/journal/economie/050320/ou-va-l-argent-des-pauvres>)

PAR DAN ISRAEL (<https://www.mediapart.fr/biographie/dan-israel>)

Loi de finances: plus de contrôle des chômeurs, rien sur la fraude fiscale (<https://www.mediapart.fr/journal/france/161220/loi-de-finances-plus-de-contrôle-des-chômeurs-rien-sur-la-fraude-fiscale>)

PAR MANUEL JARDINAUD (<https://www.mediapart.fr/biographie/manuel-jardinaud>)

En tant que chercheur, je m'efforce toujours d'éviter le jugement moral. En l'occurrence, on ne peut pas voir dans les contrôleurs l'incarnation d'un sadisme bureaucratique qui consisterait à vouloir faire souffrir les pauvres et précariser les déjà précaires. Évidemment, l'autoritarisme peut exister parmi eux, mais ils sont effectivement travaillés par des dilemmes.

De plus, leurs pratiques ont nettement évolué, ce que j'ai pu observer en retournant sur le terrain une quinzaine d'années après mes premières enquêtes. Au début des années 2000, il y avait encore un souci nettement affirmé par leur hiérarchie de ne pas réduire le contrôle à la répression, d'en faire une forme d'accompagnement, l'occasion de dispenser des conseils aux allocataires. Puis le contrôle a été renforcé et durci, avec, par exemple, des objectifs assignés de nombre de fraudes à identifier par caisse et par agent. Leurs moyens d'investigation se sont aussi démultipliés, leur permettant plus de précision dans les informations personnelles dont ils disposent, et de remonter plus loin dans l'historique des dossiers, et donc dans les redressements possibles.

On observe aussi une forme de rationalisation bureaucratique qui conduit à durcir les pratiques. S'agissant des rapports d'enquête, on est passés du modèle manuscrit sur papier libre avec des récits circonstanciés qui rendaient compte de l'atmosphère et donnaient aux situations contrôlées leur épaisseur sociale, à des formulaires dématérialisés où les contrôleurs remplissent des cases et ne peuvent plus indiquer ce qui est de l'ordre des circonstances, qui, parfois, peuvent être considérées comme atténuantes. Cette forme de déréalisation favorise des décisions plus sévères.

Il en va de même avec la procéduralisation du traitement des dossiers, qui introduit une division plus stricte du travail. Chaque agent individuel est déresponsabilisé de la décision à laquelle il contribue. Les agents sont désormais nettement moins engagés personnellement dans les décisions et se soucient dès lors moins des conséquences que peuvent avoir une sanction ou une demande de remboursement des trop-perçus. Ce peut être une garantie contre l'arbitraire, mais c'est assurément un facteur de durcissement du traitement des allocataires.

Quid des allocataires ? Quelle relation entretiennent-ils avec l'institution et ces contrôles ?

L'une des surprises, dès mes premières enquêtes, tient à leur grande docilité vis-à-vis des contrôles. La crainte de s'exposer à des sanctions conduit la plupart d'entre eux à faire profil bas. Ils se prêtent d'autant plus au jeu des questions qu'ils n'ont pas vraiment le choix, l'obstacle fait au contrôle étant un motif de suppression des allocations.

Mais ce rapport de domination n'empêche pas que les contrôlés puissent avoir des tactiques. Certains jouent l'apitoiement, d'autres adoptent des formes plus ou moins maîtrisées du mensonge, ou maîtrisent suffisamment les règles pour jouer à leurs marges.

L'autre élément important à souligner est la dimension très privée du questionnement de la vie personnelle des contrôlés. Ce côté intrusif, parfois inquisitorial, est assurément présent dans la mesure où les critères à vérifier sont nombreux et touchent à un aspect intime de la vie personnelle comme la relation de couple ou avec les enfants, ou l'état de santé. Mais la possible remise en cause de l'intimité n'est qu'une des formes, et pas nécessairement la plus importante, de cette domination bureaucratique, qui peut affecter très directement les conditions matérielles d'existence.

L'immense majorité des personnes contrôlées à domicile se recrutent dans les fractions les plus précarisées de l'espace social et vivent au quotidien ce regard extérieur sur leur propre vie. Cela ne veut pas dire qu'elles sont indifférentes à la préservation de leur intimité, mais elles ont en quelque sorte intégré qu'on leur impose une manière de gérer leur propre vie sous peine de s'exposer à des sanctions. Ce qui serait assurément perçu comme une atteinte insupportable par des individus aux positions sociales plus hautes.

MOTS-CLÉS

CONTRÔLES • LUTTE CONTRE LA FRAUDE AUX PRESTATIONS SOCIALES • RSA • VINCENT DUBOIS

Pas de mobilisation sans confiance
Pas de confiance sans vérité

► **Soutenez-nous**

