

VINCENT DUBOIS (2021). *CONTRÔLER LES ASSISTÉS. GENÈSES ET USAGES D'UN MOT D'ORDRE*, PARIS, RAISONS D'AGIR

[Pablo Cussac](#)

Presses de Sciences Po | « [Gouvernement et action publique](#) »

2021/3 VOL. 10 | pages 133 à 138

ISSN 2260-0965

ISBN 9782724636796

Article disponible en ligne à l'adresse :

-----  
<https://www.cairn.info/revue-gouvernement-et-action-publique-2021-3-page-133.htm>  
-----

Distribution électronique Cairn.info pour Presses de Sciences Po.

© Presses de Sciences Po. Tous droits réservés pour tous pays.

La reproduction ou représentation de cet article, notamment par photocopie, n'est autorisée que dans les limites des conditions générales d'utilisation du site ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Toute autre reproduction ou représentation, en tout ou partie, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit, est interdite sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France. Il est précisé que son stockage dans une base de données est également interdit.

d'action pour les citoyens eux-mêmes. Selon une logique de double herméneutique, dans laquelle les concepts du quotidien et ceux des sciences sociales s'influencent mutuellement, il conviendrait dès lors de s'interroger davantage sur le rôle des sciences sociales dans le cadrage des discriminations. À ce titre, *L'Épreuve de la discrimination* est aussi un ouvrage d'intervention : on peut faire l'hypothèse que les 245 récits collectés dans le cadre de l'enquête ont vocation à agir comme une « épreuve sanction » qui contribuera à trancher les controverses sur la question raciale en France et à en reconnaître toute l'acuité.

### Juliette Galonnier

Sciences Po, Centre de recherches internationales (CERI)  
juliette.galonnier@sciencespo.fr

### Vincent Dubois (2021)

#### *Contrôler les assistés. Genèses et usages d'un mot d'ordre*

Paris, Raisons d'agir

La responsabilisation des allocataires des aides sociales est un phénomène récent mais déjà ancré dans le paysage médiatique et politique. Ses origines historiques et les rouages de sa mise en œuvre administrative sont cependant moins connus. Tel est l'objet étudié par Vincent Dubois dans son dernier ouvrage, qui restitue presque deux décennies d'enquêtes à la Caisse nationale d'allocations familiales (CNAF). Si dans *La Vie au guichet*<sup>21</sup> V. Dubois exposait le fonctionnement concret de la *street-level bureaucracy*, il étudie cette fois la formalisation d'une sévère politique de surveillance et de contrôle des allocataires. L'élargissement

de la focale pour inclure de façon systématique le niveau national ne se fait cependant pas au dépend d'une entrée sur le terrain « par le bas ». L'enquête croise ainsi des matériaux divers, dont certains ont été produits de manière collective, mêlant plus de trois mois d'observations directes du travail des contrôleurs dans les caisses locales (principalement réalisés entre 2001 et 2002), un impressionnant travail d'entretiens (128 entretiens au total, dont 103 réalisés à l'échelon local) et la constitution d'un corpus documentaire varié (archives, discours politiques, interventions parlementaires, articles de presse, parmi d'autres).

Cette focale élargie permet à V. Dubois de retracer les évolutions des politiques de lutte contre la fraude aux aides sociales qui se sont particulièrement développées à partir de la deuxième moitié des années 1990, jusqu'à devenir aujourd'hui un dispositif extrêmement formalisé. Le contrôle est ainsi devenu « la forme la plus contraignante d'une domination bureaucratique dont les assistés font régulièrement l'expérience, et qui prolonge les autres formes de dominations auxquelles ils sont soumis » (p. 436). Celui-ci se matérialise à travers différentes procédures de vérification de documents et de surveillance de la situation des assistés pouvant conduire à des sanctions administratives et/ou pénales en cas de détection de fraude. Malgré ses connotations, l'auteur a retenu le terme « assistés » pour décrire de façon relationnelle ces « agents sociaux en tant qu'ils sont insérés dans des structures institutionnelles de protection sociale dont ils sont largement dépendants » (p. 13). Le triangle contrôle–fraude–assistés structure l'argument de l'ouvrage : la formalisation de la politique de contrôle s'inscrit dans une « économie morale et symbolique » où

21. V. Dubois (1999), *La Vie au guichet. Relation administrative et traitement de la misère*, Paris, Economica.

« l’assistanat », et la fraude (« [qui est] moins sa dérive possible que l’aboutissement logique de ce qu’il porte en germe ») sont « les déviations nécessaires à la promotion de la norme [c’est-à-dire la “valeur travail”] » (p. 31). Procédure administrative, le contrôle apparaît sous cette lumière comme un mode de discipliner les populations précaires.

Le chapitre introductif (1) situe le début de la politique de contrôle dans le tournant managérial et néo-libéral des années 1990. V. Dubois se garde cependant de prendre certains raccourcis typiques des analyses faisant ce constat, comme l’identification d’une convergence avec les politiques de contrôle des États-Unis ou du Royaume-Uni, et fait ressortir la spécificité du cas français. La France est particulièrement intéressante car « la “culture du contrôle” était jusqu’à récemment demeurée étrangère aux institutions sociales nationales » (p. 51). L’introduction de ces logiques serait donc d’autant plus visible que l’on basculerait d’un modèle de socialisation des risques et de droits aux aides sociales basé sur les cotisations et où la surveillance des comportements individuels est presque inexistante (le contrôle se résumant aux vérifications administratives des critères donnant accès aux aides) vers un système conditionnel, individualiste et responsabilisant, héritier du modèle de la charité ecclésiastique ou philanthropique et où « le contrôle [...] [des] comportements est inscrit à la relation d’aide » (p. 23). V. Dubois explique ce tournant à partir de deux thèses. La première veut que la genèse du contrôle soit le fruit des mobilisations et des rapports de force entre les champs bureaucratique et politique *et* entre différents sous-ensembles de ces champs (partis politiques, ministères, différents types d’agents de la fonction publique, etc.). La seconde indique

qu’au fil de ses usages le contrôle se renforce, sous « l’effet d’un mouvement en spirale : une (ou des) spirale(s) rigoristes » (p. 46). En ce sens, le renfort du contrôle peut être lu comme l’histoire d’une rationalisation et d’une formalisation bureaucratique, menant à une définition plus large de la fraude et à des mesures de plus en plus contraignantes à l’égard des assistés.

Nous pouvons rassembler les neuf chapitres suivants en trois blocs, chacun décrivant le mouvement d’une de ces spirales rigoristes. Le premier (chapitres 2 à 4) étudie la construction du contrôle comme problème public et sa formalisation en tant que politique institutionnelle. La dénonciation d’éventuelles fraudes aux prestations sociales a ses origines dans les gouvernements de la droite des années 1990-2000, qui arrivent à naturaliser la problématique et à l’imposer aux partis de la gauche (chapitre 2). Cela est bien illustré par l’analyse des questions parlementaires entre 1986 et 2017 : majoritaires avant 1993, les prises de position critiques envers le contrôle diminuent fortement au cours de la période. Les partis de gauche évitent la question, voire répliquent certains arguments de leurs adversaires. Ainsi, le contrôle « suscit[e] de moins en moins un débat ouvertement contradictoire » (p. 87). Cette évolution est suivie par des transformations dans l’administration sociale. Dès les années 1980, la question du contrôle des allocations est portée par des administrations financières comme la Cour des comptes (chapitre 3). Les changements dans la gouvernance de la Sécurité sociale survenus dans les années 1990 et la contractualisation des rapports entre les caisses et l’État renforcent le rôle de ce dernier et la centralité des contraintes budgétaires dans les relations inter-administratives. Cette première spirale de la rigueur aboutit à l’adoption par

la CNAF d'une politique de contrôle émanant d'une « stratégie institutionnelle essentiellement défensive » (p. 158) qui cherche à protéger les allocations face aux nouveaux impératifs budgétaires et moraux (chapitre 4).

En découlent une formalisation et un renforcement des pratiques de contrôle (chapitres 5 et 6). D'une part, les contrôleurs, ces agents de terrain « longtemps demeurés aussi peu encadrés que le contrôle était peu investi par la hiérarchie » (p. 201), voient leurs tâches progressivement codifiées et élargies, ce qui réduit l'incertitude de leur fonction et les marges de manœuvre qu'ils pouvaient y trouver (chapitre 5). Si, avant les années 1990, les contrôleurs pouvaient alterner entre des fonctions de contrôle et de conseil dans leurs interactions avec les allocataires, ce deuxième rôle, qui leur offrait une plus grande marge d'appréciation et de discrétion, est écarté au profit de l'homogénéisation et le renforcement des pratiques d'enquête. Dans cette deuxième spirale rigoriste, leurs tâches sont désormais orientées par une logique procédurielle et juridique, comprenant différentes étapes et niveaux d'intensité du contrôle, et, surtout, par les nouvelles techniques de statistique prédictive (*data mining*<sup>22</sup>), « la nouvelle pierre angulaire du contrôle » (p. 257) permettent de standardiser les méthodes d'identification des cibles et son exercice au niveau local (chapitre 6).

Les trois chapitres suivants (chapitres 7 à 9) se concentrent sur le vécu local du contrôle. Dans les caisses, la division croissante du travail de contrôle implique une multiplication des agents engagés dans

ces tâches et leur plus grande spécialisation, deux processus qui « se combinent [...] pour établir un système de positions et de relations propice à [...] un contrôle plus important et [à] sa sévérité accrue » (p. 265) (chapitre 7). Cette division du travail dilue la responsabilité de la prise de décisions inter- et intra-administratives. Que le contrôle des allocataires en sorte renforcé n'est pas un donné, mais le résultat d'interactions plurielles et complexes. Au-delà des contrats de performance des directeurs des caisses, de l'échange de données entre administrations ou des dénonciations anonymes, nous remarquerons que l'extension du domaine du contrôle passe par le rôle des agents du contentieux, responsables de la diffusion du vocabulaire et des logiques juridiques au sein des caisses et jusqu'aux pratiques de contrôle, qui se voient ainsi articulées aux éventuelles procédures administratives ou pénales qui suivront l'enquête. C'est la troisième spirale rigoriste que l'auteur repère notamment dans les pratiques d'enquête des contrôleurs. Si, dans les années 1990, elles étaient diversifiées face à « l'insécurité juridique » de leur fonction, au début des années 2000 elles ont été largement standardisées par la socialisation d'une nouvelle génération de contrôleurs aux nouveaux impératif institutionnels (chapitre 5) et le recours au *data mining* (chapitre 8). En ressort un contrôle plus exhaustif, fin et impersonnel, où les décisions se durcissent et où demeure une partie non négligeable de pouvoir discrétionnaire et moralisant (chapitre 9).

Le dernier chapitre (10) dresse un panorama des effets de ce contrôle accru

22. « Le *data mining* désigne des méthodes de gestion "actuarielle" qui combinent quatre caractéristiques : l'usage de méthodes statistiques, la mobilisation de vastes bases de données personnelles, la détermination de différents niveaux de risques corrélés à des caractéristiques construites comme facteurs de risque, des prédictions établies sur la base de ces corrélations qui déterminent le traitement différencié des individus » (p. 251).

sur les populations assistées. Sans surprise, on y apprend que ce sont les individus les plus précaires (mères célibataires, immigrés, chômeurs de longue date, etc.) qui sont le plus sensibles au profilage statistique et donc au déclenchement de procédures de contrôle. Or, en 2017 la proportion des fraudes n'équivaut qu'à 0,36 % des allocataires et à 0,34 % du montant total des prestations versées » (p. 412). Des montants relativement négligeables à la lumière de l'effort institutionnel fait pour identifier les fraudes. Cependant, les condamnations pour fraude ont fortement augmenté dans la période récente (+ 440 % entre 2004 et 2017). Cette évolution contraste avec celle expérimentée par les condamnations pour fraude fiscale, qui diminuent de 40 % au cours de la même période. À partir de 2015, les courbes se croisent et aujourd'hui plus de personnes sont condamnées pour fraude aux prestations ou aux allocations sociales que pour fraude fiscale en France (p. 427). Le contrôle des assistés n'est donc qu'une des deux faces de la « répression inégale des illégalismes » (p. 425).

Ainsi, V. Dubois décrit finement comment la formalisation de la politique de contrôle des assistés passe par un enchaînement de procédures et de techniques de surveillance qui vont du champ politique et des sommets administratifs de l'État jusqu'aux domiciles des citoyens, en passant par les caisses locales et leurs agents. Si l'argument est convainquant, demeurent deux points d'ombre dont l'éclaircissement aurait permis à l'auteur de gagner en généralisation. Le premier concerne la construction du contrôle comme problème public. L'organisation

« descendante » (p. 51) de l'argument fait ressortir l'impression que le « mot d'ordre » articulé par les acteurs politiques descend les paliers administratifs sans souffrir de traductions majeures, même lors de sa mise en œuvre par les agents de terrain. Ainsi, la question de la genèse du contrôle semble réduite à la naturalisation de la problématique par les prises de position d'acteurs politiques et leur relais par les médias. Or, l'enquête semble restituer une histoire bien plus complexe. Par exemple, alors que le contrôle est décrit au chapitre 2 comme « politique, avant d'être gestionnaire, bureaucratique, médiatique, ou lié à des organisations patronales » (p. 71), nous apprenons dans les chapitres suivants que des acteurs administratifs (Cours des comptes, « élite du *welfare* » de la CNAF, voire l'association professionnelle des contrôleurs) ont été de forts avocats du contrôle, même avant la prolifération des discours publics à son sujet. Ces différents acteurs administratifs et professionnels se contenteraient-ils de répliquer les discours politiques ? Ne mobilisent-ils pas des représentations du problème et des intérêts particuliers et n'étant pas nécessairement alignés *a priori* avec ceux des acteurs partisans ? Comment advient cette nouvelle configuration d'action publique ? Sans réifier les motivations des différents acteurs politiques et administratifs, il aurait été pertinent de caractériser leurs liaisons et alliances. Si l'auteur semble privilégier l'explication par leurs mobilisations et positions respectives dans différents champs, celles-ci auraient pu être davantage explicitées. Occupent-ils des positions homologues ? Sont-ils liés par des affinités électives ? Ou s'agit-il d'une alliance construite autour d'instruments qui donnent corps à cette nouvelle configuration d'action publique<sup>23</sup> ? Expliciter ces relations, alliances

23. Pour des travaux explorant ce type de mécanismes, voir : P.-Y. Baudot (2014), « Le temps des instruments. Pour une socio-histoire des instruments d'action publique », dans C. Halpern, P. Lascoumes, P. Le Galès (dir.), *L'Instrumentation de l'action publique*, Paris, Presses de Sciences Po, p. 193-236 ; L. de Souza Leão, G. Eyal (2019), « The Rise of Randomized Controlled Trials (RCTs) in International Development in Historical Perspective », *Theory and Society*, 48, p. 383-418.

et éventuels conflits (étonnamment absents de l'ouvrage, notamment de ces trois premiers chapitres) aurait permis non seulement de mettre à l'écart l'impression d'une explication par le pur « volontarisme » des acteurs partisans – que l'auteur tente d'éviter –, mais aussi de problématiser la chronologie de la genèse du contrôle.

La deuxième interrogation concerne la notion de « spirale rigoriste ». Celle-ci s'avère riche et originale pour comprendre l'institutionnalisation d'une politique et de ses instruments. Les passages sur le *data mining* sont en ce sens éclairants. D'abord marginale et expérimentale, cette technique s'impose progressivement comme le vecteur d'un contrôle massif et à faible coût des assistés. En retour, le *data mining* structure les pratiques des agents et oriente la politique de contrôle, décrivant ainsi une spirale qui semble contraindre les contrôleurs et l'institution à une sévérité toujours plus incisive dans leur quête de fraudes. Très visuelle, la notion de spirale demeure cependant allusive et nous aurions aimé en savoir plus sur 1) les mécanismes qu'elle serait à même de déclencher, notamment en ce qui concerne la reproduction du contrôle au niveau local, 2) la dimension temporelle qui lui est implicite et 3) les relations entre les différentes spirales rigoristes. En ce qui concerne les mécanismes, au niveau local, la spirale rigoriste semble déclencher une forme de

« recouplage<sup>24</sup> » administratif, où le centre tente de contrôler davantage non seulement les populations, mais aussi les agents de terrain. Ensuite, la notion de spirale semble comprendre un aspect processuel. En ce sens, il aurait été pertinent d'interroger les appropriations, contournements et contestations des différents instruments qui soutiennent la politique de contrôle, au fil de leurs « carrières<sup>25</sup> ». Finalement, si nous avons identifié trois spirales de la rigueur, tant dans l'introduction comme dans la conclusion l'auteur demeure incertain quant à leur nombre. S'il y a plusieurs spirales rigoristes, quels sont leurs liens ? Une caractérisation plus précise de ces spirales aurait permis à l'ouvrage de dialoguer de façon plus systématique avec les travaux en sociologie de la quantification qui étudient les modalités de gouvernement de l'État « dataïste<sup>26</sup> », notamment en ce qui concerne le lien entre la rationalisation formelle du contrôle et sa moralisation accrue.

Cette discussion aurait pu enrichir un ouvrage qui par ailleurs met déjà en dialogue de façon réussie les littératures en langue anglaise et française étudiant le gouvernement de la pauvreté. L'engagement systématique de V. Dubois avec les thèses d'une Evelyn Brodtkin<sup>27</sup>, d'une Virginia Eubanks<sup>28</sup> ou d'un Joe Soss<sup>29</sup>, au-delà d'avec celles d'auteurs plus reconnaissables dans le panorama français comme Alexis Spire<sup>30</sup> ou Loïc Wacquant,

- 
24. T. Hallett (2010), « The Myth Incarnate: Recoupling Processes, Turmoil, and Inhabited Institutions in an Urban Elementary School », *American Sociological Review*, 75 (1), p. 52-74.
  25. R. Crespin (2006), « Connaître ou informer : la carrière sociale des tests ELISA/VIH dans deux enquêtes épidémiologiques en France et aux États-Unis », *Sciences sociales et santé*, 24 (4), p. 53-89.
  26. M. Fourcade, J. Gordon (2020), « Learning Like a State: Statecraft in the Digital Age », *Journal of Law and Political Economy*, 1 (1), p. 78-108.
  27. E. Z. Brodtkin (1986), *The False Promise of Administrative Reform: Implementing Quality Control in Welfare*, Philadelphia (Pa.), Temple University Press.
  28. V. Eubanks (2017), *Automating Inequality: How High-Tech Tools Profile, Police, and Punish the Poor*, New York (N. Y.), St. Martin's Press.
  29. J. Soss, R. Fording, S. Schram (2011), *Disciplining the Poor. Neoliberal Paternalism and the Persistent Power of Race*, Chicago (Ill.), University of Chicago Press.
  30. A. Spire (2012), *Faibles et puissants face à l'impôt*, Paris, Raisons d'agir.

le situe bien au cœur des réflexions contemporaines sur la surveillance des populations précaires et le tournant répressif d'une politique sociale algorithmique pilotée par la « main droite » de l'État – à tel point que l'on se demande si nous ne serions pas face à l'apparition d'un État ambidextre. Les pistes comparatives ouvertes par ce dialogue sont fort intéressantes. Par exemple, V. Dubois considère la notion d'État « centaure<sup>31</sup> » inadaptée à un contexte français beaucoup moins carcéral que celui des États-Unis. Il en est de même pour la répression de la fraude fiscale, à considérer en parallèle aux travaux d'A. Spire. Ces pistes de comparaison internationale ou entre secteurs français pourraient être poursuivies par des enquêtes à venir, de façon à caractériser les différentes modalités et degrés de sévérité du contrôle, mais aussi les coalitions et

groupes mobilisés pour l'encourager (ou le limiter) et à identifier le déclenchement d'éventuels processus de convergence institutionnelle.

Ces pistes d'ouverture témoignent de la richesse de l'argument de *Contrôler les assistés*. Ouvrage-clé pour les politistes travaillant sur les politiques sociales en France et en perspective comparée, il interpellera aussi les sociologues de l'administration et des instruments, ainsi que tous ceux intéressés par les transformations récentes de l'État et des modalités de gouvernement des populations précarisées.

### **Pablo Cussac**

Sciences Po, Centre d'études européennes et de politique comparée (CEE)  
pablo.cussac@sciencespo.fr

---

31. L. Wacquant (2009), *Punishing the Poor: The Neoliberal Government of Social Insecurity*, Durham (N. C.), Duke University Press.