

LES PAUVRES SOUS CONTRÔLE

[Nicolas Sallée](#)

Belin | « Genèses »

2021/4 n° 125 | pages 147 à 153

ISSN 1155-3219

ISBN 9782410022698

Article disponible en ligne à l'adresse :

<https://www.cairn.info/revue-geneses-2021-4-page-147.htm>

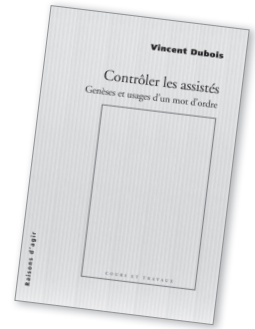
Distribution électronique Cairn.info pour Belin.

© Belin. 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.

À propos de...

Contrôler les assistés.
Genèses et usages d'un mot d'ordre,
 Vincent Dubois,
 Paris, Raisons d'agir (Cours et travaux), 2021, 448 p.



Les pauvres sous contrôle

Nicolas Sallée

PP. 147-153

Surveillance des boîtes aux lettres, examen de dossiers et recoupement de données, lettres de dénonciation, prédiction algorithmique, visites à domicile, commissions fraude... Le livre de Vincent Dubois porte sur l'essor, en France, depuis le milieu des années 1990, d'une politique de contrôle des allocataires de prestations sociales qui n'a depuis cessé de s'étendre et de se durcir. Cette politique est structurée par une volonté de détecter les anomalies et, parmi elles, d'identifier les « fraudes », pour sanctionner leurs auteurs ou les renvoyer vers des juridictions pénales. Si les cas de « fraude », de même que l'ensemble des erreurs et des illégalismes qui échappent à cette qualification spécifique, restent dans les faits largement minoritaires, l'auteur montre cependant que la potentialité de la déviance, et ce qu'elle charrie de jugements moraux sur ces pauvres qui « trichent », qui « mentent » et qui « profitent », est peu à

peu devenue constitutive de la condition d'« assisté ». L'essor de cette politique de contrôle se situe, de fait, dans une séquence socio-politique singulière de l'histoire française de la protection sociale et, plus généralement, de la « régulation des pauvres¹ ». Cette séquence a notamment été marquée par la fragilisation d'une logique d'assurance propre à la société salariale (assurance maladie, chômage, retraite, etc.), et par la prééminence concomitante d'une logique d'assistance, symbolisée notamment par la création du revenu minimum d'insertion (RMI) en 1988, devenu le revenu de solidarité active (RSA) en 2009. Si la politique de contrôle décryptée dans le livre ne se limite pas à ces *minima* sociaux, ces derniers en constituent néanmoins une cible privilégiée, au

1. Serge Paugam et Nicolas Duvoux, *La régulation des pauvres*, Paris, Puf, 2013.

même titre que d'autres prestations ciblées (les allocations logement par exemple) dont l'attribution est conditionnée à des situations individuelles d'autant plus instables, et potentiellement suspectes, que les conditions de vie de leurs bénéficiaires sont précaires.

L'enquête sur laquelle ce livre repose a été principalement menée au sein de la Caisse nationale des allocations familiales (CNAF) et plusieurs de ses caisses locales (CAF) : cinq CAF durant une première phase de l'enquête (2000-2003), deux durant une seconde phase (2013-2015). Cette enquête au long cours a combiné la réalisation de plus d'une centaine d'entretiens et de semaines complètes d'observations directes, de visites à domicile, de réunions et autres commissions, ainsi que la collecte de nombreux documents internes (plans de contrôle, rapports d'enquête, etc.) et externes (questions parlementaires, circulaires, articles de presse, etc.). Vincent Dubois a également rassemblé diverses données statistiques sur les pratiques de contrôle et le profil des contrôlés, qui lui permettent non seulement de contextualiser ses données qualitatives, mais également d'en approfondir l'analyse, comme en attestent les riches tableaux présentés sur « la variation des pratiques au sein d'une équipe de contrôle » (p. 379) ou sur « le ciblage croissant des plus précaires » (p. 417).

Gouverner l'insécurité sociale

Le livre de Vincent Dubois s'inscrit dans la lignée d'un ensemble de travaux qui, au moyen d'une sociologie de l'administration publique à laquelle l'auteur a lui-même amplement contribué², interrogent les manières dont l'État et ses agents gèrent les

« illégalismes » et, parmi eux, cette catégorie spécifique nommée, à la suite de Michel Foucault, « illégalismes de droits ». Dans son archéologie du système pénal, Foucault fait de l'opposition entre « illégalismes de biens » et « illégalismes de droits » le socle d'une « gestion différentielle des illégalismes » située au fondement de la (re)production de l'ordre social : les premiers (vols, trafics, etc.), apanage des classes populaires, relèveraient d'une gestion imposée par « les tribunaux ordinaires et châtiments », constitutive de ce que l'on entend communément par « délinquance » ; les seconds (fraudes, violations de règlements, etc.), apanage de la bourgeoisie, relèveraient d'une gestion négociée par « des juridictions spéciales, avec transactions, accommodements, amendes atténuées, etc. »³ Cette hypothèse féconde a depuis été largement affinée. Dans les années 1980 et 1990, la politisation croissante de la question migratoire, de même que celle des fraudes, fiscales et sociales, auraient pour ainsi dire « démocratisé » les illégalismes de droits⁴, qui concernent désormais un nombre croissant de « catégories d'individus aux prises avec l'État »⁵ : migrants sans papiers, contribuables ou, pour en revenir au livre de Vincent Dubois, bénéficiaires de prestations sociales. Pour les sciences sociales, l'un des intérêts du concept d'illégalismes est de ne rien postuler *a priori* de leur gravité et de la manière dont elle sera appréciée par les institutions chargées d'en juger. Comme le souligne l'auteur, le spectre des illégalismes

2. Vincent Dubois, *La vie au guichet. Administrer la misère*, Paris, Seuil, 2015 [1999].

3. Michel Foucault, *Surveiller et punir. Naissance de la prison*, Paris, Gallimard, p. 104.

4. Anthony Amicelle et Carla Nagels, « Les arbitres de l'illégalisme : nouveau regard sur les manières de faire du contrôle social », introduction d'un dossier spécial de la revue *Champ pénal* [en ligne], vol. XV, 2018 (DOI : <https://doi.org/10.4000/champpenal.9630>).

5. Nicolas Fisher et Alexis Spire, « L'État face aux illégalismes », introduction d'un dossier spécial de la revue *Politix*, n° 87, 2009, p. 7-20, ici p. 11.

susceptibles d'être contrôlés est large, allant «de la non-déclaration ponctuelle d'un revenu ou d'un changement de situation au mensonge durable sur les ressources ou la configuration familiale». S'il rappelle, coupant court à certains fantasmes entretenus sur les «profiteurs» du système, que «rares sont ceux qui, ce faisant, mènent une vie confortable et s'enrichissent», il souligne néanmoins qu'«il ne [lui] appartient pas de trancher dans le continuum entre la simple erreur et l'escroquerie organisée, car si ce livre contribue à sa manière à la sociologie de la déviance, ce n'est pas en étudiant ces pratiques elles-mêmes [...], mais en analysant la manière dont les institutions les qualifient et les traitent» (p. 15).

Partant de cette prémisse constructiviste, qu'il inscrit dans une réflexion plus générale sur «les transformations de l'État social» (chapitre 1), Vincent Dubois propose d'abord une réflexion sur les conditions politiques et médiatiques qui, à l'image de l'immigration ou de l'insécurité, ont fait du contrôle des assistés une «évidence» (chapitre 2). Depuis un rapport de 1996 sur «les fraudes et les pratiques abusives», jusqu'au quinquennat de Nicolas Sarkozy (2007-2012) qui inscrit la fraude au cœur d'un programme d'action publique centré sur la «valeur travail», le contrôle des assistés apparaît comme l'un des piliers d'un gouvernement de l'insécurité sociale à la française. Dans *Punir les pauvres*, Loïc Wacquant décrit les mutations des stratégies politiques de régulation des pauvres dans les années 1970 et 1980 aux États-Unis⁶ : aux stratégies de régulation par l'État social, marquées par une succession des phases d'élargissement et de contraction des programmes d'aide sociale, se serait substituée une stratégie de régulation par l'État pénal. L'ascension de ce

dernier, sous la forme d'une intensification de la surveillance policière des fractions les plus précarisées des classes populaires, majoritairement noires, et d'une explosion concomitante de l'incarcération, apparaît alors comme le produit politique d'une «criminalisation de la misère» dont les causes seraient moins à chercher dans des évolutions économiques ou culturelles qui auraient forcé le changement que dans les reconfigurations du champ du pouvoir à l'ère néolibérale : la «main droite» de l'État, chargée de l'ordre économique autant que de l'ordre policier, s'imposerait à sa «main gauche» jusqu'au cœur de ses prérogatives : éducation, santé, logement, etc. Les politiques sociales, dans ce contexte, ne se sont pas seulement taries, mais ont aussi adopté une sorte de «virage punitif», dont la structuration d'une politique de *workfare*, aux États-Unis, constitue un exemple particulièrement frappant.

Si en France les choses apparaissent plus complexes et ambivalentes qu'elles ne le sont aux États-Unis, des dynamiques semblables sont observables. Certes, la répression pénale y est nettement moins impressionnante, mais elle s'y est aussi accrue, frappant prioritairement les classes populaires racisées. Dans le même ordre d'idées, la «face compassionnelle» de l'État social y apparaît plus forte et «plus favorable aux assistés», comme le souligne Vincent Dubois, mais elle y est aussi mise en tension avec une «face contraignante» qui en constitue le «corollaire» (p. 50) :

«moins de droits sociaux accordés inconditionnellement sur la base de statuts juridiques, davantage d'aides ciblées, conditionnées aux situations individuelles et parfois assorties de contreparties qu'il faut les unes et les autres évaluer et vérifier : ces évolutions du système de protection sociale, particulièrement marquées dans le cas des populations précaires, appellent logiquement plus de contrôle» (p. 37).

6. Loïc Wacquant, *Punir les pauvres. Le nouveau gouvernement de l'insécurité sociale*, Marseille, Agone, 2004.

De nombreux passages du livre permettent de mesurer les convergences autant que les différences subtiles entre les cas français et étasuniens. Là où par exemple, aux États-Unis de même qu'en Grande-Bretagne, certains médias et leurs couvertures particulièrement agressives contre les pauvres (*poverty porn*) «ont pu contribuer activement à la préparation idéologique de réformes ultérieures» (p. 94), les journalistes français ont plutôt joué le rôle de «définisseurs secondaires», ayant contribué à légitimer des prises de position politiques premières. Dans les trois pays pourtant, sous des formes distinctes que seule l'enquête approfondie permet de mettre au jour, les champs politique et médiatique ont joué un rôle crucial dans le renforcement du contrôle des assistés.

L'une des forces du livre est d'intégrer cette analyse politico-médiatique dans une configuration relationnelle à la fois plus vaste et plus précise. L'auteur propose ainsi une fine analyse du champ bureaucratique (chapitre 3), scrutant notamment le rôle des administrations financières et de la Cour des comptes dans la gestion des caisses de sécurité sociale et dans la genèse concomitante d'un véritable dispositif de contrôle: définition de sanctions administratives et pénales, pouvant même «se combiner sous certaines conditions» (p. 125); création d'un système informatique de fichage des bénéficiaires, jusqu'à créer des «entorses aux libertés publiques» (p. 129); développement d'une expertise spécifiquement tournée vers la «mise en chiffres» de la fraude, permettant de «faire exister la catégorie [...] par-delà la grande diversité des pratiques [qu'elle recouvre]» (p. 132), etc. Le livre déploie ensuite, du chapitre 4 au chapitre 9, une analyse des mutations institutionnelles, techniques et professionnelles du contrôle. Construit sur le modèle d'un entonnoir, descendant jusqu'au travail des contrôleurs, leur traitement des situations et leurs interactions

avec les bénéficiaires, le livre décrypte la «longue chaîne du contrôle» (p. 40) qui, des «lieux les plus centraux de l'État», se rend «jusqu'aux régions les plus déshéritées du monde social⁷». Vincent Dubois y analyse, en cascade, les «spirales rigoristes» qui, jusqu'aux commissions chargées de la fraude, «où la clémence est toujours plus difficile à assumer et à défendre que la sévérité», et aux agents eux-mêmes, «se [faisant] un point d'honneur professionnel de traquer la moindre erreur au nom de l'exactitude des dossiers», conduisent à «renforcer la rigueur du contrôle» (p. 47).

Le chapitre 10, qui clôt le livre, vise à analyser «ce que le contrôle fait aux assistés» (p. 405). S'il peut à certains égards paraître plus programmatique, il n'en est pas moins crucial dans l'architecture argumentative de l'auteur, lui permettant de documenter «la sanction croissante et différentielle des illégalismes» (p. 420). Rappelant la forte augmentation des contrôles et des fraudes enregistrées, Vincent Dubois montre, données statistiques à l'appui, que ce sont toujours les individus les plus précaires qui sont les plus contrôlés: «des ressources inférieures à 500 euros mensuels par unité de consommation [...], la perception du RSA, l'inactivité, la monoparentalité sont [...] parmi les caractéristiques qui augmentent le plus la probabilité du contrôle» (p. 415). Comme en matière pénale, le contrôle ne frappe donc pas au hasard.

Le contrôle en train de se faire

Comparant deux séries de données empiriques recueillies au début des années 2000

7. Cette citation, empruntée à Pierre Bourdieu (*La misère du monde*, Paris, Seuil, 1993), est utilisée par Vincent Dubois p. 40.

et au milieu des années 2010, le livre de Vincent Dubois étudie le contrôle en train de se faire, de s'étendre et de se durcir. Tandis qu'au cœur du champ pénal, où il est pourtant censé être le plus flagrant, le contrôle s'est longtemps imposé sans se dire, caché derrière le langage des droits, du traitement ou de la réhabilitation⁸, il constitue ici un domaine de la pratique identifié comme tel, disposant d'agents – les « contrôleurs » – qui en portent explicitement le mandat. Si le Code de la sécurité sociale avait, dès 1947, instauré l'obligation légale du contrôle, ce n'est cependant que près de cinquante ans plus tard qu'il est devenu l'objet d'une véritable politique institutionnelle. En 1985 encore, tandis que la Cour des comptes formulait ses premières préoccupations au sujet de la fraude et des risques d'abus, « il y [avait] bien des contrôles, [mais] pas vraiment de politique de contrôle » (p. 154).

Vincent Dubois rappelle à plusieurs reprises que l'origine de cette politique est essentiellement externe, répondant « à une demande notamment gouvernementale » (p. 149). L'un des apports de son livre consiste cependant à étudier les manières dont l'institution s'y est progressivement convertie. Le contrôle, sous l'angle notamment de la « prévention des indus », est ainsi devenu l'un des éléments d'une orientation de la CNAF vers la « rigueur gestionnaire » que reflète notamment, parmi d'autres indices, l'évolution du profil de carrière de ses personnels dirigeants depuis les années 1980. De plus en plus « issus de l'ENA [École nationale d'administration], passés par l'IGAS [Inspection générale des affaires sociales] et/ou la Cour des comptes », ils ne se contentent pas, comme leurs prédécesseurs, « d'intégrer de manière plus ou moins obligée la dimension financière dans leurs pratiques, mais la

revendiquent comme un élément constitutif de leur compétence et de leur légitimité » (p. 160). Le contrôle s'est dès lors imposé dans le cadre d'une pratique de la « maîtrise des risques » qui, englobant « à peu près tout ce qui peut avoir un impact négatif sur le fonctionnement de l'institution », s'est surtout concrétisée « dans la systématisation de la prévention, détection et correction des déclarations non conformes des allocataires » (p. 174). Il faut ici insister sur l'importance cruciale, dans l'architecture analytique du livre, qu'occupe cette logique de gestion des risques, traduisant une mutation générale du gouvernement des conduites dans les sociétés occidentales avancées, qui tend « à remplacer la solidarité face aux risques collectifs par un transfert aux individus des responsabilités du risque » (p. 172). Dans ce cadre, le contrôle des allocataires a été traversé par diverses mutations que je propose de synthétiser ci-dessous en dégageant trois processus qui m'apparaissent centraux.

Le premier, qui concerne spécifiquement le métier de contrôleur, est un processus de *procéduralisation*, au gré duquel la détection des abus s'est peu à peu imposée comme la finalité première de l'activité de contrôle. Ce processus a permis à l'institution de régler, en quelque sorte, la question des droits des allocataires. D'un côté, les contrôleurs ont été eux-mêmes l'objet d'un encadrement juridique croissant visant notamment à limiter certaines pratiques jugées abusives (visites surprises, planques à l'entrée des domiciles, etc.), associées à la figure devenue repoussoir des « contrôleurs *cow-boys* » (p. 164). De l'autre cependant, visant à améliorer la « qualité de service » (p. 212) autant qu'à « optimiser » le contrôle et à en « homogénéiser » les rendements (p. 227), cet encadrement juridique a eu pour effet de reléguer à une place secondaire le rôle de « conseil » aux allocataires, qui apparaissait pourtant jusque-là comme l'une des finalités

8. Stanley Cohen, *Visions of Social Control: Crime, Punishment and Classification*, Cambridge, Polity Press, 1985.

du métier de contrôleur. Ce premier processus a réduit les marges de manœuvre des contrôleurs, sans pour autant les annihiler pleinement. Introduisant une riche section de son livre consacrée aux variations individuelles des pratiques de contrôle, Vincent Dubois note ainsi que si les pratiques «exclusivement orientées vers la correction des abus, [privilegiant] une interprétation stricte et parfois restrictive des critères», côtoient des pratiques plus «équilibrées, [consistant] à mobiliser les critères, fût-ce de manière souple, pour vérifier le bien-fondé du versement des droits», «dans aucun cas en revanche l'information et le conseil ne l'emportent sur la vérification de l'exactitude des déclarations» (p. 331).

Le deuxième processus – d'*optimisation* – a plus directement trait à la détection des abus, via l'introduction d'une statistique prédictive, le *data mining*, expérimentée à la CNAF dès le milieu des années 2000 et généralisée à partir de 2011, quelques années avant son introduction dans le travail des douanes, à Pôle emploi ou dans l'administration fiscale. Cette nouvelle technique profite, à la CNAF, de la disponibilité d'une vaste base de données alimentée par les caisses au gré du versement de leurs diverses prestations: données d'état civil, ressources, logement, historique des situations familiales et professionnelles, etc. Ces données sont traitées à l'aide de modèles prédictifs issus des corrélations repérées entre les variables, et révisés en fonction des nouvelles explorations. À partir de ces opérations algorithmiques, le *data mining* vise à «évaluer la probabilité [...] qu'une anomalie survienne» (p. 254), attribuant aux dossiers des scores de risque qui permettent aux agents de jauger l'intérêt de déclencher un contrôle. On peut de ce point de vue considérer que l'introduction du *data mining* constitue la formalisation technique d'une logique de gestion des risques qui le précède, mais qui, grâce à lui,

s'étend et se systématise. Ce deuxième processus n'a pas été sans effet sur le travail des contrôleurs. D'une part, si elles n'ont pas tout à fait disparu, les pratiques de surveillance les plus informelles (faire le guet dans le voisinage, épier les boîtes aux lettres, etc.) ont laissé place à un travail d'enquête largement informatisé, et réalisé en amont des visites. D'autre part, et en conséquence, les «interactions stratégiques» au gré desquelles les contrôleurs pouvaient jouer du «bluff» et de la «dissimulation», ou «se [permettre] de petits mensonges pour débuser ceux des allocataires» (p. 342), se sont taries au profit d'entretiens plus standardisés, structurés par «un script [...] dans lequel la vérification de critères appelant des pièces justificatives occupe [désormais] une place centrale» (p. 369).

Le troisième processus – de *déréalisation* – touche plus précisément à la production des jugements sur les situations des allocataires. La rationalisation du contrôle a conduit, explique Vincent Dubois, à accorder une importance croissante, dans l'organisation des caisses, à deux services qui représentent, au fond, «la partie droite de la main gauche» de l'État (p. 275): l'agence comptable, garante de la «maîtrise des risques», et le service du contentieux, chargé notamment d'aider les contrôleurs à faire «passer en fraude» (*sic*) certains dossiers» (p. 268). Ce dernier est non seulement plus saisi qu'auparavant, suivant une tendance à la judiciarisation de la fraude qui remonte au milieu des années 2000, mais il contribue également à modifier les catégories de perception des agents de contrôle qui, «au fur et à mesure des retours du service contentieux», «ont progressivement [...] affiné leur capacité à constituer des dossiers considérés comme juridiquement recevables» (p. 282). Si les discussions sur les sanctions administratives «peuvent être l'occasion d'introduire des considérations sociales» (p. 288), incluant le

niveau des ressources ou la vulnérabilité de certains allocataires, celles-ci sont largement évacuées lors de la qualification de la fraude : quand, dans les « commissions fraude », certains contrôleurs tentent d'introduire un regard compréhensif sur les allocataires, leurs arguments sont écartés au nom de la cohérence procédurale et de l'équité de traitement. Cette déréalisation des situations est également à l'œuvre dans les pratiques de contrôle elles-mêmes. Celles-ci, plus difficilement codifiables, laissent certes paraître des différences selon les contrôleurs, qui peuvent ainsi se montrer plus ou moins compréhensifs, en situation, selon le jugement moral qu'ils portent sur les allocataires. La standardisation croissante des entretiens, associée au formalisme accru des rapports d'enquête, conduit cependant à des formes de « dépersonnalisation » (p. 394) qui, favorisant une appréciation technique et juridique des situations, contribuent *in fine* à renforcer la rigueur du contrôle.

Des sociétés de contrôle ?

La politique de contrôle que décrypte Vincent Dubois apparaît finalement comme un exemple saisissant des chemins par lesquels les finalités coercitives du gouvernement des pauvres s'imposent jusqu'au cœur de l'État social. Les tensions qu'il décrit, entre répression et compassion, rigorisme et compréhension, droits et devoirs, aide et responsabilisation, ne sont évidemment pas propres au champ qu'il étudie. On les retrouve notamment dans le champ pénal, et de manière particulièrement saillante dans les systèmes de justice des mineurs, historiquement fondés sur cette logique compassionnelle dont Vincent Dubois décrit la mise à l'épreuve, sinon la mise à mal. Dans un récent livre sur l'histoire comparée du traitement des déviances juvéniles en France

et aux États-Unis, Guillaume Périssol date l'émergence d'un « modèle de contrôle » au sortir de la Seconde Guerre mondiale. L'extension de la logique probationnaire d'une « liberté surveillée » qui prend des formes historiquement mouvantes et partiellement distinctes selon les pays⁹ le conduit à réinterroger certaines des hypothèses avancées par Gilles Deleuze dans son célèbre texte sur « les sociétés de contrôle », au sein duquel le philosophe traite tour à tour des prisons, des écoles, des hôpitaux et de l'entreprise pour suggérer « l'installation progressive et dispersée d'un nouveau régime de domination¹⁰ » : formalisation et technicisation croissantes des modalités de contrôle, perfectionnement des mécanismes de traçabilité, extension des logiques d'individualisation et de responsabilisation, etc. L'analyse comparée de ces formes dans des champs aussi variés que possible de l'action publique, ainsi que l'étude de leurs effets sur les rapports sociaux inégalitaires et des résistances plus ou moins organisées qui leur sont opposées, tracent autant de stimulantes voies de recherche auxquelles ce livre apporte une très importante contribution.

9. Guillaume Périssol, *Le droit chemin. Jeunes délinquants en France et aux États-Unis au milieu du XX^e siècle*, Paris, Puf, 2020. Sur les mutations plus récentes de ce modèle de contrôle, je me permets de renvoyer à Nicolas Sallée, « Vingt-cinq ans de politiques publiques du traitement pénal de la jeunesse : glissement paradigmatique et dissémination d'une logique de contrôle mondialisée », *Agora débats-jeunesse*, n° 86, 2020, p. 97-110.

10. Gilles Deleuze, « Les sociétés de contrôle », *EcoRev'*, n° 46, 2018 [1990], p. 5-12, ici p. 12.