

Le paradoxe du contrôleur

Vincent Dubois

► **To cite this version:**

Vincent Dubois. Le paradoxe du contrôleur : Incertitude et contrainte institutionnelle dans le contrôle des assistés sociaux. Actes de la Recherche en Sciences Sociales, Editions du Seuil, 2009, 178, p. 28-49. <halshs-00497931>

HAL Id: halshs-00497931

<https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00497931>

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.

Le paradoxe du contrôleur

Incertitude et contrainte institutionnelle dans le contrôle des assistés sociaux

Vincent Dubois

Le contrôle du bien-fondé du versement des aides sociales, revenus minimums ou indemnisation des chômeurs et les situations des assistés qui en bénéficient¹ joue un rôle croissant dans les politiques sociales et d'emploi. Cette évolution s'est engagée, en France comme dans les autres pays européens, à partir du milieu des années 1990. C'est que le contrôle se trouve à la croisée des multiples transformations de l'État social qui s'intensifient dès les années 1980. La montée en puissance de logiques gestionnaires conduisant à revendiquer plus de rigueur dans les dépenses se manifeste désormais davantage par un renforcement des contrôles internes (au sein des organismes) et externes (auprès des bénéficiaires) visant à détecter les erreurs ou les abus. Plus prosaïquement, l'imposition d'une vision financière de la protection sociale conduit à limiter les débours par tous les moyens — y compris en limitant l'octroi de prestations par des contrôles plus sévères. L'adoption généralisée de principes de vision et d'action tendant à « responsabiliser » les assistés et à en assurer un traitement « individualisé », à la faveur de la promotion d'un « État social actif » tendu vers un objectif de mise au travail, conduit à exiger toujours plus de « contreparties » et à valoriser « l'accompagnement » des sans emploi. Dans une situation de forte pénurie d'emploi et pour les fractions précarisées des classes populaires les moins « employables », l'application de ces principes prend notamment un tour coercitif : le renforcement des contrôles et des sanctions.

On comprend dès lors que, même si elles doivent beaucoup à la mise en scène politico-médiatique des fraudes, profiteurs et autres faux chômeurs, les politiques de contrôle ne se résument pas à la production circonstancielle de discours rigoristes, mais renvoient à des transformations plus profondes. Le contrôle est devenu un instrument des politiques sociales, au sens où les procédures qui le constituent sont en elles-mêmes investies d'une fonction dans la réalisation des objectifs qui leur sont assignés. Tourné contre les « mauvais pauvres » et les soi-disant calculs de ceux qui choisiraient l'assistance plutôt que le travail, le renforcement du contrôle s'inscrit dans la logique d'une politique où la morale paternaliste le dispute au rationalisme de l'économie néo-classique². Le contrôle forme l'un des moyens pratiques d'une telle politique en même temps qu'il la symbolise. Il doit permettre d'agir sur les assistés pour les faire sortir de la « culture de la dépendance » et les conduire à une « préférence pour l'emploi » ; à tout le moins de leur rappeler les « devoirs » qu'implique leur statut d'inutiles au monde. Modalité pratique de l'expression des attentes sociales à leur égard, il donne plus généralement à voir ce qui s'est imposé comme une composante « nécessaire » du traitement public des pauvres.

Les pratiques de contrôle peuvent être diffuses, présentes à tous les stades du traitement des dossiers, de la vérification du premier formulaire jusqu'aux échanges anodins avec le guichetier, le conseiller ou l'assistante sociale, au cours desquels ces derniers peuvent relever des informations jusqu'alors inconnues de leur service. Elles s'opèrent en partie à distance, de

¹ Le terme d'assisté utilisé ici s'entend sans la connotation dépréciative qui lui est associée dans le discours commun, mais dans la perspective de la définition sociologique des pauvres que propose Georg Simmel : « C'est à partir du moment où ils sont assistés, écrit Simmel, peut-être même lorsque leur situation pourrait normalement donner droit à l'assistance, même si elle n'a pas encore été octroyée, qu[les individus] deviennent partie d'un groupe caractérisé par la pauvreté. Ce groupe ne reste pas unifié par l'interaction entre ses membres, mais par l'attitude collective que la société comme totalité adopte à son égard. » Georg Simmel, *Les pauvres*, Paris, PUF, 1998 (1^{ère} édition allemande 1908).

² Laurent Cordonnier, *Pas de pitié pour les gueux*, Paris, Raisons d'agir, 2000.

manière traditionnelle par la demande de pièces justificatives, et de plus en plus par le recours aux technologies informatiques qui permettent la consultation ou le croisement des données personnelles consignées dans les différents fichiers administratifs. On se focalisera dans cet article sur les relations de face-à-face expressément organisées à des fins de contrôle, en s'intéressant au déroulement de cette forme particulière d'« interrogatoire » pratiquée par les contrôleurs³. Celle-ci n'a en elle-même rien de nouveau, les convocations pour vérification et autres enquêtes à domicile étant inscrites de longue date dans l'histoire de l'administration sociale. Leur observation permet cependant de révéler les incertitudes qui affectent plus généralement les pratiques de contrôle, et partant d'en éclairer les usages dans un État social en pleine mutation.

Ces entretiens de contrôle sont décisifs. Ils conduisent à fixer la définition institutionnelle de situations individuelles dont dépend le traitement ultérieur des intéressés : maintien ou non des allocations, révision de leur montant, demandes éventuelles du remboursement de prestations indûment versées, voire poursuite lorsqu'une fraude est identifiée. Quelles conditions rendent possible le rôle déterminant d'une interaction entre deux individus dans un cadre et selon des modalités très peu formalisées (le plus souvent un entretien à huis clos au domicile du contrôlé) au sein d'une procédure censée précisément garantir l'application la plus formelle des règles. Comment, autrement dit, le contrôle organisé au nom du respect des règles peut-il reposer sur des pratiques très peu « contrôlées » de ce point de vue ?

L'importance des entretiens de contrôle tient précisément à ce que la force contraignante de l'institution et de ses règles s'y combine à l'incertitude des situations des contrôlés comme des modalités de leur contrôle. Mandatés pour appliquer des règles à des cas qui se coulent par définition difficilement dans les catégories juridiques (ce sont généralement les situations limites ou instables qui motivent le déclenchement d'une enquête), les contrôleurs fondent leur nécessité institutionnelle sur ces incertitudes. Ils fondent symétriquement leur pouvoir au cours des entretiens sur ce mandat institutionnel en même temps que sur l'ambiguïté de la situation de contrôle et l'imprévisibilité de son issue. Loin de s'exclure mutuellement, l'incertitude des situations et la force de l'institution sont donc nécessaires l'une à l'autre. Et c'est cette nécessité à double sens (le paradoxe du contrôleur), qui confère leur rôle stratégique aux entretiens de contrôle.

En cela, ces entretiens ne sont pas réductibles à la survie d'une pratique ancienne de l'État social, mais s'inscrivent pleinement dans ses transformations contemporaines. Ils sont révélateurs du rôle croissant que joue la confrontation directe et notamment physique entre les assistés et les représentants des organismes sociaux (relations de guichet, visites à domicile, rendez-vous et convocations diverses), à mesure que l'octroi de prestations associé à la reconnaissance administrative d'un statut cède le pas à l'évaluation au cas par cas des situations voire des comportements des demandeurs⁴. Plus encore, ce qui était une simple pratique bureaucratique de vérification des dossiers devient dans cette nouvelle configuration un instrument privilégié du gouvernement des pauvres vers lequel tendent les politiques sociales et d'emploi contemporaines, qui visent à agir sur les dispositions et comportements individuels plus que sur les structures socio-économiques.

Le paradoxe du contrôleur révèle ainsi plus largement le fonctionnement de ce gouvernement des pauvres, qui procède moins d'une autorité centrale politiquement légitimée face à des collectifs que de la combinaison d'une multitude de relations individualisées, plus ou moins

³ Cet angle, retenu en raison de la thématique de ce numéro, laisse de nombreuses dimensions dans l'ombre (les modalités de déclenchement des contrôles ou les caractéristiques et pratiques des contrôlés, par exemple). On se permet de renvoyer à nos autres travaux sur la question, qui donnent une vue beaucoup plus complète du contrôle (voir *infra* note 7).

⁴ Vincent Dubois, « Le guichet des organismes sociaux ou l'institution des pauvres », in Jacques Ion (dir.), *Les débats du travail social*, Paris, La Découverte, 2005, p. 205-218.

coordonnées mais néanmoins inscrites dans une logique structurelle⁵. Car en effet, si les interactions de contrôle sont pré-cadrées dans des structures institutionnelles et relationnelles qui leur sont antérieures⁶, les conditions sont en même temps réunies pour les maintenir dans une relative indétermination. Jamais totalement acquis d'avance, le contrôle de la situation de contrôle par les contrôleurs constitue la condition nécessaire en même temps que le moyen d'un contrôle institutionnel dont une part du fondement pratique échappe au contrôle de l'institution.

Cet article, qui s'inscrit dans une recherche plus vaste sur le contrôle des assistés⁷, repose sur un matériau recueilli à l'occasion d'une enquête sur le contrôle des bénéficiaires de minima sociaux en France (essentiellement le Revenu minimum d'insertion et l'Allocation de parent isolé). Conduite entre 2001 et 2003, celle-ci a plus précisément porté sur les Caisses d'allocations familiales chargées de l'octroi et du contrôle de ces prestations⁸. Dans les cinq sites retenus pour leur diversité géographique et de situation socio-économique, on a réalisé 42 entretiens auprès de contrôleurs et 39 auprès de cadres des institutions concernées, ainsi que l'observation directe des contrôles pendant douze semaines complètes, entre juin 2001 et février 2002. L'observation a consisté à suivre les contrôleurs tout au long de leurs tournées d'inspection, en particulier lors des enquêtes à domicile au cours desquelles se déroulent les entretiens de contrôle.

Le contrôle ou l'indétermination d'une injonction institutionnelle

Les pratiques de contrôle ont été renforcées au nom de la nécessité d'une plus grande rigueur (au double sens de l'exactitude et de la sévérité) dans l'application des règles et la gestion des aides sociales. Cependant, ces pratiques échappent elles-mêmes largement au strict encadrement juridique et institutionnel qu'elles sont censées garantir dans l'application des règles aux assistés sociaux.

La dureté des règles floues

Un règlement juridique, aussi complet et précis soit-il, ne peut jamais être exempt d'incertitudes dans son application ni empêcher totalement les marges de manœuvre et d'appréciation de ceux qui l'appliquent, fussent-ils placés par la hiérarchie bureaucratique au rang de simples exécutants⁹. Dans les administrations sociales contemporaines, les évolutions de la protection sociale et plus précisément des dispositifs dont les fractions précarisées des classes populaires forment la cible conduisent à aller plus loin. On pourrait même inverser la proposition habituelle : les agents de base ont moins un pouvoir d'interprétation des règles en fonction des situations qu'ils n'ont pour fonction de traduire dans le langage du règlement leur interprétation de ces situations. En préférant les aides conditionnées par les situations familiales et socio-professionnelles aux droits sociaux accordés en fonction d'un statut (l'assuré social reconnu comme tel grâce à ses cotisations), les politiques sociales réformées transforment profondément le rapport au droit dans le travail bureaucratique. Il ne s'agit dès

⁵ Une logique comparable prévaut dans les politiques contemporaines de l'immigration. Voir Alexis Spire, *Accueillir ou reconduire. Enquête sur les guichets de l'immigration*, Paris, Raisons d'agir, 2008.

⁶ Pierre Bourdieu (avec Salah Bouhedja et Claire Givry), « Un contrat sous contrainte », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n° 81, 1990, p. 34-51.

⁷ Vincent Dubois, *Les conditions socio-politiques de la rigueur juridique. Politique de contrôle et lutte contre la fraude aux prestations sociales*, CSE-CNAF, 2003, 145 p. (avec la collaboration de Delphine Dulong, Luc Chambolle et François Buton) et *Le contrôle des chômeurs*, GSPE-DARES, ministère du Travail, 2006, 175 p. (avec la collaboration de Jean-Matthieu Méon et Emmanuel Pierru). Un ouvrage rassemblant ces différentes enquêtes est en cours.

⁸ On ne tiendra pas compte ici de la participation des Conseils généraux au contrôle des RMIstes à laquelle a conduit la départementalisation du RMI depuis janvier 2004.

⁹ Pierre Bourdieu, « Droit et passe-droit », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n° 81, 1990, p. 86-96.

lors plus seulement de vérifier la conformité d'un dossier — avec une latitude d'appréciation — mais, comme le dit très justement le vocabulaire administratif, d'« établir la situation » — c'est-à-dire d'exercer un pouvoir de nomination. C'est là un changement important dans les pratiques de contrôle : la vérification de critères objectifs (taille des appartements pour l'octroi des aides au logement, nombre d'enfants à charge, statut professionnel, *etc.*) a cédé le pas à l'évaluation circonstanciée des modes et conditions de vue à mesure du développement d'aides qui, comme le RMI, reposent davantage sur une appréciation globale de situations individuelles.

On comprend ainsi l'ampleur inédite des marges d'incertitude et de manœuvre des agents de base, marges d'autant plus grandes que, de surcroît, leur travail de qualification juridique repose sur des critères souvent très flous. L'exemple paradigmatique en est la notion d'isolement, constituée comme condition du versement de certaines allocations (l'Allocation de parent isolé) et intégrée au calcul du montant du Revenu minimum d'insertion ou des aides au logement qui, du fait de son caractère difficilement tangible et des suspicions qui s'ensuivent, occupe une place centrale dans le contrôle des assistés. Ni la jurisprudence ni le travail de formalisation des critères au sein des organismes sociaux n'ont éliminé les incertitudes qui s'attachent à la définition de l'« isolement » et de son inverse, la « vie maritale ». Leur application demeure basée sur la déclaration des intéressés que les contrôleurs valident ou non *ex post* en mobilisant un faisceau d'indices disparates à partir desquels ils « se font une idée de la situation » qu'ils expriment *in fine* en référence aux règlements.

À cela s'ajoute que les conditions pratiques d'exercice de leur métier limitent la portée des prescriptions de leur hiérarchie et favorisent d'autant leur pouvoir discrétionnaire¹⁰. Jusqu'à une période récente, l'apprentissage du métier de contrôleur ne se faisait que « sur le tas », avec un collègue plus ancien et surtout au cours de l'expérience individuelle. Seuls les contrôleurs les plus récemment nommés ont été institutionnellement cadrés *via* une formation préalable à leur entrée en fonction. Encore l'observation du déroulement de ces stages a-t-elle révélé qu'ils consistaient moins en l'inculcation de normes institutionnellement définies qu'en la mise à plat de la diversité des pratiques. C'est que, plus largement, ces normes ont peu de force contraignante. Elles s'énoncent sous la forme souple d'une charte du contrôle promulguée en 1998, dont les dispositions tiennent du rappel d'un ensemble de principes plus que de l'édiction de prescriptions précises¹¹. Lorsque c'est le cas, leur respect demeure à l'appréciation des contrôleurs, ou conditionné par les habitudes locales. Il en va ainsi de l'obligation très inégalement respectée au moment de nos observations d'aviser les allocataires avant une visite à domicile, formalité dont découle en partie le sens conféré au contrôle : « coincer les fraudeurs » en les prenant par surprise ou « faire le point sur la situation » des allocataires qu'on laisse se préparer en ce sens.

Cette situation des contrôleurs, qu'ils revendiquent et critiquent tour à tour — « l'indépendance » qui fait l'intérêt du métier dans une administration ou « l'abandon » dont ils seraient victimes — tient entre autres à l'organisation pratique de leur travail. Parfois seuls, ils ne forment une équipe que dans les caisses importantes et ne sont que rarement placés sous l'autorité directe d'un chef de service les encadrant au quotidien. Même lorsque c'est le cas, l'essentiel de leur travail se déroule à l'extérieur de l'institution, lors des tournées dans différents organismes et au domicile des contrôlés, parfois même pour l'instruction des

¹⁰ Pour un usage sociologique de cette notion : Alexis Spire, *Etrangers à la carte. L'administration de l'immigration en France (1945-1975)*, Paris, Grasset, 2005. Pour une discussion sur les évolutions de la dimension discrétionnaire dans les administrations sociales : Tony Evans, John Harris, « Street Level Bureaucracy, Social Work and the (exaggerated) Death of Discretion » *British Journal of Social Work*, 34, 2004, p. 871-895.

¹¹ Cette Charte a été suivie d'une circulaire à propos de laquelle des remarques similaires peuvent être faites. « Cadre juridique du métier d'agent de contrôle », Circulaire CNAF n° 2001-135 du 26 juin 2001.

dossiers et la rédaction des rapports qu'ils peuvent réaliser chez eux. Dans certains cas, l'essentiel des contacts avec l'institution à laquelle ils appartiennent s'opère par voie électronique ou par l'intermédiaire d'une boîte aux lettres, pour la consultation des dossiers et la remise des rapports. Une telle distance physique fonde les conditions pratiques favorables à une autonomie de jugement qui fait des contrôleurs des agents mandatés par l'institution mais peu contrôlés par elle. Comme le dit un contrôleur, « 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, femme, née en 1942, séparée, un enfant, père enseignant, mère au foyer (famille nombreuse), bac. Entrée à la CAF en 1963 comme agent de fichier puis liquidateur, elle suit une formation interne pour devenir cadre mais devient contrôleur en 1977, poste qu'elle n'a pas quitté depuis)

Décider l'indécidable

Les caractéristiques de la population et des situations contrôlées renforcent encore l'importance du rôle d'appréciation des contrôleurs. Car si les règles qu'ils appliquent sont floues, les situations auxquelles ils les appliquent sont pour l'essentiel instables et équivoques. C'est que l'organisation du contrôle conduit à le faire porter avant tout sur les bénéficiaires de minima sociaux et en tout cas sur des individus aux situations précaires et changeantes. Les contrôleurs rencontrent peu de bénéficiaires de prestations familiales qui connaissent une situation professionnelle, de famille et de logement stables, mais concentrent leurs enquêtes sur les vies de couple décousues, les configurations familiales changeantes, les activités professionnelles intermittentes, les déménagements réguliers. Intermédiaires entre une institution dont le fonctionnement implique de fixer des critères et les modes de vie des populations contrôlées caractérisés par l'instabilité, les contrôleurs savent eux-mêmes que la « vérité » qu'il leur revient d'énoncer ne peut être que temporaire, et constitue un compromis entre leur diagnostic sur la situation des contrôlés et le respect des exigences du traitement administratif.

« 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 depuis 1978, femme, née en 1950, père employé SNCF, mère sans profession, divorcée, deux enfants. Bac, entre à la CAF en 1968 comme agent technique, devient contrôleur dix ans plus tard après avoir suivi des cours de formation pour devenir cadre.)

Instables, les situations contrôlées sont également par définition équivoques. « Si c'était tout blanc ou tout noir, on n'aurait pas besoin d'aller faire un contrôle ! » résume un contrôleur. Car outre les déclenchements automatiques qui désignent aléatoirement des individus correspondant à un « risque » identifié dans une politique de « contrôle ciblé », les contrôles sur place sont déclenchés à partir d'un doute éveillé lors d'une visite au guichet, du traitement du dossier ou par une lettre de dénonciation, et plus largement par les situations trop complexes pour être démêlées grâce à de simples documents. De la sorte, le contrôle se focalise sur les situations qui échappent à l'application standardisée des catégories bureaucratiques voire trouve sa raison d'être dans la mise à contribution de principes de jugement qui leur sont extérieurs.

Un cadre, responsable du service des prestations (le principal service dans les CAF) explique ainsi le caractère fonctionnel de l'autonomie des contrôleurs : « 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. »

Utiliser autre chose que le règlement pour mieux le faire appliquer : tel est l'un des paradoxes du contrôle. On le voit dans la manière dont sont mobilisés des indices aussi ténus et peu formalisés que l'état de désordre du domicile, la tenue vestimentaire et le ton du contrôlé, ou encore les cas précédemment traités qui conduisent à une forme de jurisprudence individuelle sans autre fondement que l'expérience personnelle. Si la mobilisation de références étrangères à la règle est aussi fréquente et visible, c'est que les cas en marge des catégories bureaucratiques sont aussi en marge des normes sociales sur lesquelles elles se fondent. Partant, la distance des contrôlés aux normes et attentes de l'institution (individus perdus dans leurs papiers, incapables ou non désireux d'une coopération minimale, placés dans une situation sociale structurellement indéterminée) se redouble de la distance sociale qui les sépare des contrôleurs, agents sociaux porteurs d'une vision du monde social forgée en dehors des seules catégories bureaucratiques, et qu'ils appliquent en même temps que ces catégories. Cette double distance rend décisives les interactions au cours desquelles les contrôlés doivent, tant bien que mal, « rentrer » dans les catégories institutionnelles par le truchement des ressources pratiques et cognitives de tous ordres que mobilisent les contrôleurs.

Encadré : Le corps des contrôleurs

Jusqu'en 1960, le contrôle externe porte essentiellement sur le versement des cotisations des employeurs, et est effectué par des agents qui rejoignent pour une part les URSSAF créées cette année-là. C'est à partir de cette époque que des employés sont affectés plus spécifiquement au contrôle des allocataires. Au moment de l'enquête, les cent vingt-cinq Caisses d'allocations familiales employaient environ cinq cent soixante contrôleurs, ce nombre étant resté stable depuis plusieurs années. Ils sont « assimilés cadres » et figurent dans la grille des emplois et rémunérations au même niveau que les travailleurs sociaux — en étant toutefois plafonnés dans cette grille, ce qui a notamment servi de mot d'ordre à la création de l'Union nationale des agents des corps extérieurs de représentants et de contrôle de la sécurité sociale (UNACERC) en 1994. Leurs origines sociales les rapprochent des employés, en l'occurrence des « techniciens conseils » qui forment la base des effectifs des organismes sociaux et dont ils sont très majoritairement issus. La quasi-totalité des contrôleurs composant l'échantillon provient en effet des classes populaires et des fractions inférieures des classes moyennes. Plus de la moitié des pères étaient ouvriers, ou occupaient un emploi d'agent de maîtrise ou de technicien, généralement dans l'industrie ; environ 40 % des mères étaient sans profession, celles qui travaillaient se répartissant à peu près équitablement entre les employées d'administration et les ouvrières, femmes de ménage, agricultrices et autres employées non qualifiées (caissières). Les contrôleurs se distinguent cependant du reste des employés des caisses sous trois aspects principaux. Leur moyenne d'âge (quarante-six ans) et d'ancienneté (vingt-trois ans) sont sensiblement plus élevées (+ cinq ans), 57 % d'entre eux ayant plus de cinquante ans (Sources : Statistiques de la Caisse nationale des allocations familiales, 2001). Ils se distinguent également par une représentation masculine (50 % environ) très importante si on la rapporte aux administrations sociales, composées à 80 % de femmes. Enfin, à génération identique, les contrôleurs sont davantage diplômés. Tous les contrôleurs de notre échantillon sont bacheliers (un seul est « niveau bac »). 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 licences de droit ou de lettres, le reste étant composé de quelques diplômes professionnels du supérieur d'une maîtrise et d'un DEA. Rapporté aux origines sociales et à la génération (9 sur 10 ont obtenu leur bac avant 1975), ce niveau de formation initiale apparaît élevé. Se dessine ainsi une trajectoire typique d'ascension sociale deux fois interrompue, conduisant par deux fois à occuper des positions de repli. Une première fois, la nécessité de gagner rapidement sa vie a empêché de tirer tous les bénéfices de la

méritocratie scolaire, l'intégration d'un emploi administratif subalterne mais « sûr » étant très souvent lié à l'impossibilité de continuer ses études¹². Une seconde fois, la concurrence de plus diplômés a limité les effets de la méritocratie bureaucratique, le poste de contrôleur formant alors le succédané du poste de cadre escompté.

De ces conditions découle un rapport très particulier au droit que l'on peut résumer ainsi : les contrôleurs occupent une position qui les prédispose à un formalisme juridique impossible à tenir dans leurs pratiques professionnelles, celles-ci variant principalement en fonction de leurs rapports différenciés à l'institution qui les emploie. Ce rapport au droit peut s'analyser comme une forme d'« insécurité juridique », non pas au sens que les juristes donnent à ce terme pour désigner les conséquences des « failles », « vides » ou « contradictions » du droit en vigueur, mais à partir d'une définition sociologique inspirée de la notion d'insécurité linguistique forgée par William Labov¹³. L'insécurité linguistique correspond à la situation d'agents 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 ») tout en étant dans l'impossibilité de s'y conformer pleinement. Leurs imperfections de langage constatées lors de leurs interactions avec ceux qui incarnent la norme leur rappellent de manière douloureuse les limites de l'hypercorrection à laquelle ils s'efforcent. Les contrôleurs sont eux aussi prédisposés à entretenir un rapport de forte croyance dans la norme (juridique, cette fois). Cela renvoie surtout à la place qu'ils occupent dans l'institution et, plus généralement, au fait que les relations qu'ils entretiennent avec différentes catégories d'agents (leur hiérarchie et les autres agents des caisses d'allocations familiales, ceux d'autres organismes et les allocataires qu'ils contrôlent) conduit à définir leur fonction en référence à une conception formaliste du droit. Ce juridisme de position les conduit à condamner les moindres écarts (hypersensibilité), et à s'efforcer de l'appliquer de manière stricte. Leur disposition à l'« hypercorrection » juridique se heurte toutefois aux obstacles qui s'opposent à l'accomplissement du rêve de perfection juridique à laquelle elle est 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.

Les contrôleurs répondent de manière variable à cette insécurité juridique. On ne fera qu'esquisser les deux principes essentiels de cette variation sans, faute de place, pouvoir établir systématiquement leurs effets sur les pratiques. Le premier tient aux rapports différenciés des contrôleurs à l'institution, qui varie lui-même fonction de leurs logiques de carrières¹⁴. Employés de base à la carrière « maison » pour lesquels l'obtention récente d'un poste de contrôleur constitue une promotion de fin de carrière, contrôleurs de longue date ayant pratiqué l'autodidaxie et désillusionnés quant à une fonction dans laquelle ils se sentent usés et bloqués, jeunes diplômés pour lesquels le poste n'est qu'une étape transitoire, ou encore employés intermédiaires devenus contrôleurs à défaut d'avoir pu « passer cadres » entretiennent inévitablement des rapports très différents à la fonction et à l'institution. Alors que les oblatés qui doivent tout à l'institution ou les nouveaux dans la fonction qui ne sont pas encore ébranlés dans leurs croyances sont enclins à une hypercorrection juridique oublieuse de ses conditions de réalisation, les déclassés qui s'estiment juridiquement compétents au

¹² Sibylle Gollac, « La fonction publique : une voie de promotion sociale pour les enfants des classes populaires ? Une exploitation de l'enquête "emploi 2001" », *Sociétés contemporaines*, dossier « Classes populaires et services publics », n° 58, 2005, p. 41-64.

¹³ William Labov, « L'hypercorrection de la petite bourgeoisie comme facteur de changement linguistique », in *Sociolinguistique*, Paris, Minuit, 1976 (1973), p. 189-211.

¹⁴ Au sens de succession de positions objectives et de succession des points de vue sur ces positions défini notamment par Everett C. Hughes, *Le regard sociologique*, Paris, EHESS, 1996.

point de préférer « l'esprit » à la « lettre » du règlement comme les « vieux » contrôleurs, désignés par leurs collègues comme des « cow-boys » souvent solitaires qui ont « vu de tout » et revendiquent la supériorité de leur connaissance « de terrain » sur la technicité tatillonne des « bureaux » s'autorisent voire revendiquent, y compris au nom du respect des règles, quelques arrangements avec la règle. Ces dernières attitudes, tout comme les logiques de carrière qui les génèrent, sont les plus fréquemment observables.

À ce premier principe de variation, qui oriente vers le formalisme plus ou moins hypocrite ou l'arrangement plus ou moins assumé, s'ajoute la distance sociale aux populations contrôlées, qui oriente quant à elle plutôt vers la « compréhension » envers les « pauvres gens » qui « font ce qu'ils peuvent pour s'en sortir » ou vers la coercition à l'égard des « fraudeurs » qui « profitent du système au détriment des autres ». Là encore on ne peut qu'évoquer brièvement les facteurs qui orientent d'un côté ou de l'autre. La confrontation directe à la grande pauvreté et aux drames sociaux génère de fait des attitudes qui varient notamment en fonction des préférences personnelles (religieuse ou politique notamment) et de la connaissance antérieure des situations de chômage, par expérience personnelle ou dans l'entourage. Or, même s'il faut de ce point de vue rester nuancé (les contrôleurs sont loin d'être tous et tout le temps des « flics des pauvres » assumés comme tels), ni la revendication fréquente de valeurs de rigueur (« j'aime ce qui est carré, droit »), ni le fait que la grande majorité des contrôleurs soient arrivés sur le marché de l'emploi avant le milieu des années 1970 et n'aient connu ni réel problème d'insertion professionnelle ni période de chômage ne favorisent « l'empathie » avec les « situations tordues » et l'absence de travail de la grande majorité des contrôlés.

Au total, la grande incertitude qui pèse sur les pratiques de contrôle n'est pas réductible, même si elle leur est aussi liée, à des problèmes de précision des textes ou d'organisation administrative. Elle est plus fondamentalement consubstantielle au contrôle individuel de situations caractérisées par leur difficile réduction aux critères bureaucratiques — eux-mêmes flous — en fonction desquels il s'agit de trancher. Tout devient alors mobilisable pour produire une définition de ces situations conforme aux nécessités de la rigueur de leur traitement institutionnel. C'est ce que révèle plus particulièrement l'examen du déroulement des entretiens de contrôle.

Contrôler la situation

Le face-à-face de la visite à domicile est pour une part préparé par les contrôleurs, qui peuvent (ce n'est pas systématique) avoir une connaissance précise du dossier complétée par les sources d'informations les plus diverses (enquête de voisinage, renseignements pris auprès des services fiscaux, sociaux ou encore de la gendarmerie). Ce face-à-face est plus largement pré-cadré par les habitudes de pensée acquises dans l'expérience personnelle et professionnelle. Ces habitudes de pensée orientent l'enquête (et donc la manière de mener l'entretien) en fonction d'éléments épars constitués comme repères — les cas similaires vus précédemment, le nom d'une famille déjà « connue », le quartier — dans un processus de « typification »¹⁵, qui oscille entre l'activation inconsciente de schèmes de perception préétablis et l'application méthodique d'un script d'enquête destiné à consigner systématiquement tout ce qui peut être constitué en indice. Mais quand bien même l'entretien peut être structuré en fonction du scénario établi lors de ces phases antérieures, son déroulement n'est que partiellement prévisible et implique pour le contrôleur un effort particulier de maîtrise de la situation.

Le contrôle de la situation d'enquête constitue de fait la première exigence du contrôle de la situation des enquêtés. Outre les facteurs évoqués précédemment, maîtriser la situation

¹⁵ Alfred Schütz, *Le chercheur et le quotidien. Phénoménologie des sciences sociales*, Paris, Méridiens Klincksieck, 1987.

d'entretien s'avère difficile du fait de la tension sous-jacente au face-à-face. Il ne s'agit pas d'une interaction routinière pour les contrôlés, dont l'importance du stress, de l'abattement ou de l'agressivité est fonction du caractère intrusif et attentatoire à leur « identité morale »¹⁶ en même temps que de l'inquiétude quant à l'issue de l'enquête (suppression d'allocations, demandes de remboursement, poursuites éventuelles). De plus, contrairement à l'interrogatoire policier ou, pour prendre un exemple plus proche, aux relations de guichet¹⁷, au cours desquels le représentant de l'institution, dans l'institution, peut s'appuyer sur les dispositifs de l'institution (la lampe de bureau, l'organisation de la file d'attente, la consultation des dossiers ou de l'ordinateur) et compter sur le renfort éventuel de ses collègues, le contrôleur est seul au domicile du contrôlé, avec ce que cela peut comporter de risques¹⁸, de perturbations (télévision allumée, enfants qui pleurent, téléphone, *etc.*) et de tactiques de la part des contrôlés (mise en scène, imposition de l'attente, séduction, *etc.*), autant d'éléments auxquels le contrôleur doit faire face avec ses seules ressources.

Comment bien démarrer

Une part essentielle de ces ressources tient à la compétence pratique de l'enquêteur, engagée dès les premières phases de l'interaction¹⁹. En premier lieu, il s'agit de ménager l'ambiguïté quant à l'objet et au statut de la visite, et ce d'autant plus qu'elle n'a pas été annoncée — l'incertitude s'ajoutant alors à l'effet de surprise. Car de fait, les préconisations officielles concernant la manière de se présenter sont encore moins suivies que celle qui requiert l'annonce de la visite. La carte professionnelle n'est pratiquement jamais présentée, et les contrôleurs ne déclinent que rarement leur statut, se contentant d'annoncer qu'il s'agit de « monsieur ou madame X, de la CAF ».

De même, les formules de présentation employées pour expliquer la visite tendent à masquer qu'il s'agit d'un contrôle : « Je viens pour votre dossier » sur lequel il s'agit de « faire le point » et donc de « la situation [qui] a évolué ». Lorsqu'il faut bien parler de contrôle, les agents tentent d'en effacer le caractère potentiellement inquiétant, en le banalisant et en évitant de laisser tout de suite apparaître qu'il a été diligenté *ad hominem*. Ils le présentent comme une simple routine correspondant à l'obligation légale faite aux organismes de sécurité sociale de « vérifier que les dossiers sont corrects » ce qui conduit à pouvoir contrôler « n'importe quel allocataire à tout moment ». Le maintien de cette ambiguïté tient à la fois du tact (ne pas heurter le contrôlé) et de la tactique (éviter de le mettre sur ses gardes et l'inciter à parler « librement »).

« - 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. » (Contrôleur depuis 1981, femme, née en 1942, deux enfants, mariée à un cadre de l'industrie (retraité), père chauffeur routier, mère assistante maternelle.)

« 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

¹⁶ Renaud Dulong, Jean-Michel Marandin, « Analyse des dimensions constitutives de l'aveu en réponse à une accusation », in Renaud Dulong, dir., *L'aveu : histoire, sociologie, philosophie*, Paris, PUF, 2001.

¹⁷ Vincent Dubois, *La vie au guichet. Relation administrative et traitement de la misère*, Paris, Economica, 2003.

¹⁸ Les agressions physiques sont rares (on n'a pour notre part été témoins que d'une crevaison de pneus).

¹⁹ Sur les tactiques d'entrée en relation : John Gumperz, *Engager la conversation. Introduction à la sociolinguistique interactionnelle*, Paris, Minuit, 1989.

d'allocataires, et que là c'est tombé sur eux. Et puis après seulement on en vient au point qui fait mal. » (Contrôleur depuis 1998, homme, la quarantaine, célibataire, père ouvrier, mère technicien-conseil à la CAF, études d'anglais et de droit, devient agent de fichier à la CAF après avoir échoué au concours d'inspecteur de police.)

Une seconde technique tient à l'usage des papiers, en particulier des papiers d'identité. Si la vérification d'identité peut avoir une connotation policière, la manipulation des papiers est aussi une opération neutralisante : elle permet 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 « 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 » (Conversation informelle lors d'une tournée de contrôle, contrôleur, femme, la cinquantaine).

Garder la maîtrise du jeu

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. »²⁰ Le contrôleur pose les questions, l'allocataire n'intervenant qu'en réaction à ses interventions, et peut donc orienter le déroulement de l'échange. Celui-ci est structuré à partir d'un questionnaire, souvent matérialisé dans un petit document où sont listées les 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 préétabli. 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 partais 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... de les déstabiliser, parce qu'il y en a qui préparent leurs phrases, qui ont été briefés par une assistante sociale. » (Contrôleur depuis 1997, homme, né en 1967, célibataire (récemment séparé d'une contrôleuse), père mécanicien diéséliste à la SNCF, mère agent d'accueil itinérant à la CAF. DEA de droit des affaires, entre à la CAF en 1992 comme rédacteur juridique au contentieux.)

²⁰ John Gumperz, *Engager la conversation... op. cit.*, p. 15.

Le bluff et la dissimulation, fortement présents dans tout interrogatoire, sont ici particulièrement importants²¹. Il arrive ainsi fréquemment que les contrôleurs se permettent de petits mensonges pour débusquer ceux des allocataires : ils exagèrent les conséquences d'une fausse déclaration ou demandent une information déjà disponible pour tester leur bonne foi. 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 autorise à contrôler ceux à qui cette faculté fait défaut²². Il faut donc ne pas montrer ses faiblesses, et accorder une attention constante à son comportement : l'autocontrôle est une condition du contrôle.

« 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 [...]. Il faut avoir un doigté particulier. [...] Il faut avoir une force mentale assez importante. [...] 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 arrivé d'être séquestré, il arrive plein de choses dans ce métier, donc il ne faut pas avoir la trouille ! ». (Contrôleur depuis 1998, homme, la quarantaine, célibataire, père ouvrier, mère technicien-conseil à la CAF.)

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, qui sont de loin les plus fréquentes. Les contrôleurs peuvent compatir avec les souffrances dont ils sont les témoins. L'un des contrôleurs 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 ». 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. » (Contrôleur depuis 1997, femme, née en 1952, père marin, mère employée de mairie, mariée à un artisan, deux enfants. Entrée à la CAF en 1974, comme agent de liquidation puis à l'accueil.)

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.

²¹ L'analyse des interrogatoires de police aux États-Unis révèle la part croissante prise par un « jeu fondé sur la manipulation et la trahison de la confiance ». Richard L. Leo, « *Miranda's revenge. Police interrogation as a confidence game* », *Law & society review*, 30-2, 1996, p. 259-288 ; « *Police interrogation and social control* », *Social & legal studies*, 3, 1994, p. 93-120.

²² Alain Bancaud, *La haute magistrature judiciaire entre politique et sacerdoce*, Paris, LGDJ, 1993.

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 tienn compte... » (Contrôleur depuis 1987, femme, née en 1955, père technicien dans la fonction publique, mère au foyer. Mariée à un cadre d'une entreprise publique du secteur marchand, trois enfants. Bac, entrée à la CAF en 1975 comme agent de fichier.)

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. » (Contrôleur depuis 1981, homme, né en 1946 père gendarme, mère sans profession, marié (cadre de la sécurité sociale), un enfant. DEUG de droit inachevé, entre à la CAF en 1977 après plusieurs années de bohème au cours desquelles il occupe divers emplois non qualifiés.)

« 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 [...]. 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. » (Contrôleur, femme, née en 1952, père artisan dans le bâtiment, mère au foyer, divorcée, en union libre (directeur à l'URSSAF), deux enfants. Licence d'italien, entrée à la CAF en 1980, technicien puis cadre, poste qu'elle abandonne pour des raisons familiales puis contrôleuse.)

Les usages de l'interrogation

Si le contrôle de la situation d'entretien revêt cette importance, c'est que l'entretien lui-même occupe une place centrale dans le contrôle des assistés. Cette place tient notamment au caractère dit « déclaratif » de l'octroi des prestations qui, au moins en théorie, repose sur les déclarations des allocataires, et plus encore au partage de la charge de la preuve qui y est lié. Les allocataires doivent être en mesure de prouver la conformité des faits à leurs déclarations mais, en cas de litige, c'est également à l'institution de prouver que la situation déclarée n'est pas la situation « réelle ». Les propos tenus lors de l'entretien de contrôle sont donc doublement importants : d'abord parce que les éventuelles contradictions entre les déclarations initiales des allocataires et la version qu'ils produisent face au contrôleur sont un moyen de les confondre, ensuite parce que les déclarations nouvelles auxquelles l'entretien peut donner lieu (la « reprise de la vie maritale », par exemple) évite d'aller plus avant dans le travail d'enquête. Ici comme dans l'enquête policière, l'aveu demeure « la reine des preuves »²³. Au-delà même des impératifs de résolution de l'enquête, l'entretien est investi de vertus « pédagogiques » qui, par des pratiques qui oscillent entre la sanction et le conseil, la menace et l'information, sont censées permettre la « prévention » et l'orientation des comportements — à tout le moins de ceux qui engagent le fonctionnement administratif, fourniture de renseignements en cas de « changement de situation » ou mise en ordre du

²³ Cf. *infra* l'article de Laurence Proteau.

dossier. D'instrument du contrôle bureaucratique, l'entretien devient alors outil du contrôle social.

Faire avouer

L'exigence première de la relation de contrôle consiste à obtenir les informations permettant de statuer sur une situation. 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'informations²⁴.

« 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'aïlle 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. » (Femme, née en 1942, deux enfants, mariée à un cadre de l'industrie (retraité), père chauffeur routier, mère assistante maternelle, contrôleuse depuis 1981.)

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. Ce dernier, porteur d'un « capital symbolique négatif », doit alors trouver tant bien que mal les ressources nécessaires à la validation de ses propos²⁵ qui, faute le plus souvent de pouvoir s'établir « en bonne et due forme » — avec des papiers qui les attestent — conduit à l'expression, vouée à l'échec car fondée sur rien d'autre qu'une parole qui est précisément mise en doute, de la « bonne volonté » administrative (s'acquiescer des démarches demandées) et sociale (faire des efforts pour « s'en sortir »). En raison des modalités de constitution de la preuve et de l'importance de critères reposant peu sur 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 ou des sources de revenus annexes, présente 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 (fut-il forcé) de l'allocataire. Mise par écrit et signée, 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

²⁴ Sur l'usage tactique des ambiguïtés de cadrage : Erving Goffman, *Les cadres de l'expérience*, Paris, Minuit, 1991, notamment p. 295 et suivantes.

²⁵ Louis Pinto, « "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.

les entretiens d'enquête puissent relever d'une logique de l'interrogatoire tournée vers la production d'aveux, les contrôleurs évoquant eux-mêmes, fût-ce avec humour ou pour s'en distancier, le modèle policier.

Parler de tout et de rien permet de relâcher la tension mais aussi l'attention du contrôlé, qui pourra davantage « 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.

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 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 pour l'allocataire, c'est-à-dire *a minima* ne le conduisant pas à déposer un recours.

Produire une version acceptable, c'est établir un agencement cohérent de faits avérés qui ne soit pas contredit par les éléments ténus qui laissent subsister un doute : « des choses qui tiennent debout ». Pour les contrôleurs, comme pour les jurés observés par Harold Garfinkel, « si l'interprétation est plausible, c'est alors ce qui s'est passé »²⁶. 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 risque 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 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 », c'est-à-dire considérer administrativement qu'une somme a été versée en dehors ou au-delà des droits, 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, sur la base de considérations d'efficacité et en fonction de ce que les contrôleurs estiment juste.

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 efficace

²⁶ Harold Garfinkel, « Some rules of correct decisions that jurors respect », *Studies in ethnomethodology*, Cambridge, Polity press, 1984, p. 106.

et-ou juste (ou en tout cas justifiable). 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, 9h30. 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 et 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, des fois 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 ».

Régulariser 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 contrôleur (Contrôleur depuis 1998, homme, la quarantaine, célibataire, père ouvrier, mère technicien-conseil à la CAF). 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, "écoutez, maintenant arrêtez, déclarez bien vos situations". Donc il y a toute une éducation qu'on fait, quand même. » (Contrôleur, femme, née en 1954, père chef d'atelier, mère sans profession, divorcée, deux enfants. Bac, un an d'études de droit. Entrée à la CAF comme agent de fichier puis liquidateur, devient contrôleur en 1997). Au-delà, régulariser les dossiers c'est aussi contribuer à régler la vie qu'ils conçoivent : 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 déconstruites 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 d'encourager 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 mais ne pas « 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 » (Contrôleur depuis 1987, femme, née en 1955, père technicien dans la fonction publique, mère au foyer. Mariée à un

cadre d'une entreprise publique du secteur marchand, trois enfants, Bac, entrée à la CAF en 1975 comme agent de fichier).

Au-delà des éventuelles sanctions matérielles auxquelles il peut aboutir, ce sont ses dimensions morales qui permettent d'envisager les effets de l'entretien de contrôle sur les comportements des assistés. Cet entretien est si l'on peut dire une épreuve de moralité, dans la mesure où il est tendu non seulement vers l'identification du mensonge ou de la faute, mais aussi vers la *reconnaissance* du mensonge ou de la faute par ceux qui les auraient commis. Cela peut conduire à des aveux grâce auxquels ceux qui les formulent escomptent la clémence. Leur absence peut, en sens inverse, conduire à une forme d'objectivation du mensonge mobilisée comme ultime moyen de pression : en faisant signer aux contrôlés une « attestation sur l'honneur » consignait leur déclaration (« je certifie vivre seule... »), les contrôleurs provoquent l'occasion d'un mensonge forcé et agitent implicitement la menace (même si elle est peu fondée), d'une sanction plus lourde. Offre institutionnalisée de « soulagement de la conscience » en même temps que d'un « pardon » sous condition d'aveu volontaire, l'entretien se rapproche ainsi du modèle de la confession²⁷. L'entretien de contrôle revêt par ailleurs une dimension « morale » dans la mesure où il est constitué comme l'occasion de rappeler non seulement la règle, mais plus largement les « devoirs » des assistés. Or les obligations réglementaires ne forment bien souvent que la traduction bureaucratique des attentes sociales à leur égard ; le glissement des premières aux secondes étant quoi qu'il en soit permanent au cours des contrôles. Enfin, ces entretiens ne se limitent pas à l'impératif fonctionnel de « régularisation des dossiers » mais constituent une forme de régulation symbolique des rapports sociaux²⁸. Ils sont de fait l'occasion de fournir au représentant d'une institution des informations sur le mode de vie des personnes interrogées, dès lors rapporté à des modèles de comportement (structure de la famille, stabilité du couple, éducation des enfants, rapport au travail, etc.) et aux canons légitimes qui permettent de les apprécier.

*

Le contrôle des assistés, devenu instrument de politiques sociales subsidiaires, revêt ainsi une double nature économique et morale que l'on perçoit bien dans la conduite de ces entretiens. Justifié au nom d'un impératif gestionnaire de rigueur dans les dépenses sociales, il s'inscrit plus largement dans la logique d'un « État social actif » posant *a priori* l'assistance comme ennemie de l'emploi et imputant chômage et problèmes sociaux à la responsabilité individuelle de ceux qui en bénéficient. Le renforcement des contrôles et le durcissement des sanctions permettent pour une part de diminuer les dépenses en éliminant des bénéficiaires, comme on le voit notamment pour le RMI ; ce sont aussi des leviers utilisés pour « faire de l'emploi une véritable option pour tous », selon le slogan de l'OCDE, ou si l'on préfère pour contraindre à la remise au travail. Si ses effets sociaux en sont moins aisément perceptibles, la nature morale du contrôle n'en vient pas moins redoubler cette dimension économique. Elle consiste d'abord en une culpabilisation des assistés, destinée tant à contenir les revendications des « privilégiés » qui ont un emploi qu'à rappeler à ceux qui n'en ont pas qu'ils peuvent espérer une aide conditionnelle et non réclamer des droits. Elle consiste ensuite à tenter de redresser les habitus non conformes aux exigences du marché de l'emploi et-ou à celles de

²⁷ Aloïs Hahn, « Contribution à la sociologie de la confession et autres formes institutionnalisées d'aveu », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n° 62-63, 1986, p. 54-68.

²⁸ Pierre Bourdieu, « La dissolution du religieux », *Choses dites*, Paris, Minuit, 1987, p. 117-123.

l'institution d'assistance. C'est en tout cela que le contrôle, loin d'en constituer un épiphénomène, est au cœur des transformations en cours de l'État social.