

La promotion du contrôle: retour sur la construction politique de la fraude sociale comme problème public

Vincent Dubois

► **To cite this version:**

Vincent Dubois. La promotion du contrôle: retour sur la construction politique de la fraude sociale comme problème public. 2012. <halshs-00660674>

HAL Id: halshs-00660674

<https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00660674>

Submitted on 17 Jan 2012

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.

I-1. La promotion du contrôle : retour sur la construction politique de la fraude sociale comme problème public

A paraître in Bodin (R.), *Surveiller, fiché, punir*, La Dispute.

Vincent Dubois

Le contrôle des assistés sociaux et les discours qui l'accompagnent stigmatisant les « tricheurs », « fainéants » ou « faux chômeurs » sont aussi anciens que l'assistance aux pauvres. On peut facilement exhumer des déclarations anciennes sur les pauvres valides qui « ne veulent pas travailler » et « profitent » de la charité publique ou privée à leur égard et leur trouver un écho dans les discours politiques d'aujourd'hui. Quant au contrôle bureaucratique, son organisation est également ancienne (qu'on pense par exemple aux caisses de secours aux chômeurs dans les années 1930) et il n'a jamais cessé, ni dans les caisses de sécurité sociale ni dans les organismes d'indemnisation du chômage. La prégnance de ces représentations culpabilisantes et l'intensité des pratiques de surveillance et de sanction qui y sont liées sont cependant variables dans le temps. Force est en effet de constater leur affaiblissement voire leur mise entre parenthèses tout au long de la période de relative stabilisation de cette indemnisation (de la création de l'UNEDIC en 1958 à la réforme de 1979) et lorsque les aides sociales n'étaient pas encore forcément vues sous l'angle de la « désincitation au travail ». Selon une chronologie qui peut varier selon le segment de l'Etat social concerné (chômage, solidarité, santé, *etc.*), les quinze dernières années ont à l'inverse été marquées par des débats publics et des investissements bureaucratiques concernant ce qu'il est désormais convenu la « fraude sociale » et plus généralement la nécessité d'un contrôle renforcé d'une ampleur inédite jusqu'alors.

Il est dès lors tentant d'interpréter (sinon de dénoncer) cette nouvelle promotion du contrôle comme un « retour » à des orientations coercitives anciennes, à la faveur de l'avènement plus général d'une « société de surveillance » et-ou d'une politique visant à faire accepter la précarité salariale. Ce n'est pas faux. Les thèses du retour *statu quo ante*, de l'application aux politiques sociales de la « surveillance généralisée » ou de leur soumission aux seuls intérêts des employeurs ont leurs fondements, mais elles sont trop simples et unilatérales pour rendre compte de la multiplicité des logiques qui ont conduit au renforcement récent des contrôles liés à l'octroi des diverses allocations dont peuvent bénéficier les fractions précarisées des classes populaires. Il faudrait pour cela ne pas se contenter d'une vision macroscopique des transformations de l'Etat social et faire la sociologie des espaces de positions et de relations, de la production et de l'appropriation des croyances, des modes d'organisation et des

pratiques qui conduisent à ces transformations ou sont affectées par elles. Un tel programme dépasse de très loin les possibilités de cette contribution. Aussi a-t-on pris le parti de se limiter à une question et une période précises. Nous nous intéresserons ici à l'officialisation de la fraude sociale comme « problème public » qui, en France, intervient à partir de 1995, avec notamment la publication d'un premier rapport officiel. On souhaite ainsi fournir une illustration, qui n'a pas la prétention d'être exhaustive ni entièrement explicative, de l'imbrication des facteurs qui contribuent à faire de la fraude sociale un enjeu et du contrôle des assistés un axe des politiques sociales et d'emploi. Ce bref et partiel retour permet de mettre en lumière la prégnance des logiques proprement politiques (c'est-à-dire directement liées au fonctionnement interne du champ politique) qui, sans mésestimer le poids d'autres espaces (bureaucratique, médiatique, de l'expertise ou de la représentation patronale), apparaissent déterminantes dans la promotion du contrôle.

Les prolongements politiques du tournant gestionnaire

Dans les années 1970 et 1980, la question des abus et du contrôle est régulièrement avancée dans les débats politiques ou la presse, mais ne fait l'objet que de faibles investissements dans sa dénonciation publique et son traitement institutionnel. En matière de prestations sociales elle est surtout liée à l'allocation de parent isolé et empreinte de connotations morales. Cette prestation créée en 1976 est en effet régulièrement critiquée comme n'étant plus seulement une aide nécessaire aux femmes abandonnées par les pères, mais comme favorisant des comportements qui remettent en cause la « vraie » famille : l'isolement ne serait plus seulement subi mais aussi choisi, au détriment de la stabilité des structures familiales « normales ». Quant à l'indemnisation du chômage, si les « faux chômeurs » restent une figure habituelle des lieux communs du discours politique comme du discours ordinaire, ils sont loin de constituer un élément central des débats. En introduisant la dégressivité de l'indemnisation et en faisant de la recherche active d'emploi un critère décisif de la définition du chômeur, la réforme de 1979 ouvre la voie à une politique de contrôle, et crée même au sein des directions départementales du travail et de l'emploi des services qui y sont consacrés. Mais elle n'est pas véritablement mise en œuvre et encore moins pensée comme telle dans la perspective d'une gestion du chômage ; en fait de contrôle des chômeurs on en reste surtout à la vérification du non emploi et à l'obligation du pointage.

Au milieu des années 1980, les craintes que suscitent la multiplication de ceux qu'on appelle alors les « nouveaux pauvres » et le développement du chômage de masse pour l'équilibre des budgets sociaux placent les questions financières au cœur de la question sociale. C'est dans cette logique que le ministère des Finances ou la Cour des comptes interviennent dans le

domaine social au nom d'un impératif de rigueur gestionnaire qui doit se concrétiser dans une vérification du bien-fondé des dépenses et donc entre autres choses dans la vérification des situations et besoins réels des bénéficiaires. En 1985, le rapport annuel de la Cour des comptes s'inquiète ainsi du décalage qui se creuserait entre une organisation et des prestations sociales conçues pour d'autres temps et des « besoins » nouveaux sans cesse croissants, occasionnant « une gestion compliquée qui multiplie les risques de fraudes, d'erreurs ou au contraire de double emploi, sans toujours mettre les familles en détresse à l'abri des insuffisances de la réglementation ou de l'information »¹. Contrôler davantage pour aider mieux ceux qui ont « vraiment besoin » : l'argument sera très régulièrement repris.

Le moment clé de la problématisation de la fraude et du contrôle intervient une dizaine d'années plus tard, lorsque la crise économique et le chômage suscitent des craintes quant au développement incontrôlé du nombre de bénéficiaires des minima sociaux. C'est alors le RMI qui est au cœur des préoccupations. Un rapport conjoint de l'inspection générale des finances et de l'inspection générale des affaires sociales marque de ce point de vue une étape importante qui, en dressant un constat se voulant équilibré, énonce le raisonnement contradictoire qui révèle la logique politique du développement du contrôle : la fraude n'est « manifestement pas un facteur explicatif de la montée en puissance du dispositif » mais le « phénomène » est néanmoins « préoccupant »². En d'autres termes, la fraude est limitée – pour autant qu'elle soit effectivement chiffrable – voire négligeable sur un plan financier, mais c'est un enjeu politique. S'engage alors un enchaînement de prises de position qui, dans la logique des prophéties autocréatrices, vont contribuer à faire effectivement exister la fraude comme enjeu, et de mesures et innovations institutionnelles qui vont peu à peu donner consistance à une politique de contrôle.

On voit par là que si l'attention portée à la fraude et aux dispositifs de contrôle est liée aux problèmes de financement du système de protection sociale et peut apparaître plus précisément comme l'une des manifestations du tournant gestionnaire des politiques sociales, la logique financière est en même temps associée à une logique proprement politique sans doute plus directement déterminante. À partir de la fin des années 1980, la nouvelle « élite du *welfare* » arrivée dans les administrations sociales après un passage dans une administration financière se réapproprie les logiques de la rigueur gestionnaire et les importe dans le domaine social³. Ce tournant gestionnaire du social est lui-même traduit politiquement, c'est-

¹ Cour des comptes, Rapport annuel, 1985, p. 25.

² Inspection générale des finances, Inspection générale des affaires sociales, *Rapport d'enquête sur les causes de la croissance du nombre d'allocataires du Revenu Minimum d'Insertion*, Rapport n° 95026, février 1995, 2 volumes, p. 56.

³ Voir sur ce point Hassenteufel Patrick, *et. al.*, *L'émergence d'une "élite du welfare" ? Sociologie des sommets de l'État en interaction. Le cas des politiques de protection maladie et en matière de prestations familiales (1981-1997)*, Rennes, CRAPS, rapport pour la MIRE, 1999, en particulier Genieys William, « Les logiques

à-dire reformulé en fonction des intérêts propres aux agents du champ politique. C'est dans ce double mouvement que la fraude devient un problème public et le contrôle un nouvel impératif.

Bien loin de problèmes techniques (c'est-à-dire traités par des agents et en des termes techniques), ils font en effet l'objet de prises de positions et d'usages proprement politiques. La chose n'est pas nouvelle, mais elle se manifeste alors avec une force particulière. Cela tient d'abord à des transformations générales des structures du champ politique et aux modifications subséquentes du champ du pensable et du dicible en politique qui, en associant le développement des critiques à l'égard de l'Etat providence aux thématiques de l'immigration ou de l'insécurité ont pu redonner aux débats sur la fraude aux prestations sociales une nouvelle vigueur, et leur ont conféré un sens politique. Sans même parler du Front national, on ne compte plus les interventions d'élus de la droite dite de gouvernement qui, dans la seconde moitié des années 1990, associent le « problème » de l'immigration à la « crise » des finances sociales : « Nous faisons face aujourd'hui à une immigration d'allocataires » (Christian Bonnet, UDF, intervention au Sénat citée in *Le Monde*, 14 janvier 1998) ; il faut sanctionner « ces clandestins qui se font prescrire des cures thermales, et ces femmes qui viennent accoucher ici pour ouvrir des droits à leurs enfants et à elles même » (Suzanne Sauvaigo, députée UDF, *L'Événement du Jeudi*, 5-11 décembre 1996)... Il en va de même de l'intégration de la fraude sociale dans une dénonciation plus générale de l'augmentation des délits (quand « l'escroquerie aux ASSEDIC » n'est pas associée à la mafia voire au financement du terrorisme). À l'instar de ces thématiques dominant le débat politique, le thème de la fraude sociale qui était un marqueur de droite a progressivement été repris par des leaders du PS, des déclarations du ministre du Budget Michel Charasse sur les « faux chômeurs » en septembre 1991 jusqu'à Ségolène Royal qui, après s'être faite défenderesse des pauvres dans les années 1990 a fait de la critique de l'« assistanat » l'un de ses thèmes de campagne pour l'élection présidentielle de 2007.

La conjoncture politique de l'officialisation d'un problème

C'est sans doute au lendemain de l'élection de Jacques Chirac à l'élection présidentielle de mai 1995 que la logique politique de promotion et d'officialisation de la fraude comme problème apparaissent le plus nettement. La question de la fraude est relancée par Éric Raoult, ministre de l'Intégration, chargé à ce titre de préparer une « grande loi contre l'exclusion » (le « Plan Marshall pour les banlieues » du candidat Jacques Chirac) qui, fin juin 1995, déclare

d'institutionnalisation de l'élite du *welfare* », p. 65-88, et Bachir Myriam, « Les registres et répertoires d'action de l'élite du *welfare* », p. 89-142.

vouloir « casser la culture du RMI ». Le Premier ministre Alain Juppé évoque au même moment un projet visant à intensifier la lutte contre les fraudes et les abus par un examen approfondi de la situation des demandeurs au moment de l'attribution de cette aide. La question réapparaît à la rentrée, au cours d'une période politiquement délicate pour le gouvernement. Le Premier ministre subit à la fois de premières mises en cause personnelles (c'est le début de l'affaire du logement de la Ville de Paris qu'il a occupé) et des attaques quant à sa « méthode » et sa capacité de réforme. C'est plus généralement la politique gouvernementale qui subit des critiques et des dissensions au sein de la majorité, attisées par le départ d'Alain Madelin du gouvernement suite à une série de prises de positions doublant le Premier ministre sur sa droite à propos de questions sensibles : la réforme fiscale, le « secteur protégé » de la fonction publique et les « titulaires du RMI » qui touchent « sans rien faire » des sommes comparables au revenu des Smicards qui travaillent⁴. Plusieurs mesures sont annoncées qui suscitent le mécontentement des soutiens politiques du gouvernement : la hausse des impôts, la non revalorisation des allocations familiales, le projet de les soumettre à l'impôt sur le revenu.

C'est dans cette conjoncture qu'est nommée une mission parlementaire sur « les fraudes et pratiques abusives », interprétée dans la presse comme un coup politique visant à flatter la frange la plus conservatrice de son électorat et de sa majorité. Et de fait, une mission sur ce thème est bien faite pour convaincre que le gouvernement s'attelle à réaliser les « justes économies » accompagnant les « inévitables » hausses d'impôt et pour répondre aux attentes « morales » supposées fortes à cette période. C'est ce que confirme rétrospectivement le député chargé de la préparation du rapport :

« Ce dont Juppé avait besoin, c'est que d'autres que lui disent un certain nombre de choses. [...] Il y avait le problème [de] la mécanique infernale de l'augmentation des dépenses publiques. Parce que contrairement à cette croyance, surtout à gauche, que plus on augmente les dépenses publiques, plus il y a des progrès en particulier des progrès sociaux, si vous regardez, non seulement ça ne va pas dans le bon sens, mais ça détruit un certain nombre de principes dans la société : le principe de responsabilité, de retour à l'autonomie. Ça transforme en indiens, en assistés, toute une partie de la population. Au lieu de les aider temporairement, et qu'ensuite ils retrouvent leur autonomie. C'était un peu le thème de l'époque. [...] C'était aussi l'idée que vous ne pouvez rendre supportable un système de prélèvements aussi massif que le système français que si les Français ont le sentiment que les poches de plus grandes fraudes aux prestations, aux impôts et aux recettes diverses de l'État étaient au moins partiellement corrigées⁵ ».

⁴ Intervention sur Europe 1, citée in *Le Monde*, 26 août 1995.

⁵ Charles de Courson, entretien du 12 mars 2002.

La « personnalité » des députés désignés conforte cette hypothèse. Tous les trois (Christian Delattre, initialement désigné, abandonnera en cours de route) sont connus pour leurs interventions en faveur des valeurs traditionnelles, et notamment celles de la famille. Gérard Léonard, professeur d'université, est à l'époque spécialiste des questions de sécurité et d'immigration au RPR. Il s'occupera plus précisément de la partie consacrée au recouvrement des impôts et cotisations. Charles de Courson, né en 1952, Conseiller référendaire à la cour des comptes, est député (UDF) depuis mars 1993. Il est également titulaire de plusieurs mandats locaux. Il est connu pour son engagement dans la défense des valeurs familiales (le mariage) et de l'« équité fiscale » — les deux étant parfois mêlées, comme dans la suppression de l'avantage fiscal aux couples non mariés⁶— et divers dossiers qui combinent la morale et l'argent (répression de la délinquance financière et du blanchiment de capitaux, fraudes en Corse, *etc.*). Il incarne à la fois des valeurs de rigueur morale et la compétence du technicien : « De Courson vient de la Cour des comptes, il a été techno, il s'attache plus aux données. Il a des convictions, mais il ne tord pas les chiffres au-delà de ce qui est décent »⁷.

La lettre de mission du Premier ministre met en avant le problème des comptes publics, de la limitation de leur dérive et de l'acceptation par les contribuables et cotisants des récentes hausses : « La dérive des comptes publics de notre pays a obligé le Gouvernement [...] à prévoir des dispositions diverses portant augmentation des recettes de l'État. Ces dispositions qui pèsent sur les ménages et les entreprises de notre pays *seront acceptées d'autant plus facilement* que l'opinion publique aura la certitude que dans le même temps tout a été mis en œuvre pour éviter que les procédures légales ou réglementaires *concernant notamment l'accès à certaines prestations sociales ou à des dispositifs d'insertion* ne soient détournées de leur objet ou ne donnent lieu à fraude »⁸. Il est également fait une mention particulière du travail clandestin. Mais ce n'est qu'à l'initiative des parlementaires qu'est intégrée l'immigration irrégulière et, comme pour faire bonne mesure après le débat suscité par l'annonce de leur mission, les fraudes concernant les recettes fiscales et sociales.

Le problème est d'abord construit en termes de finances publiques : il s'agit d'œuvrer dans le sens d'une réduction des prélèvements obligatoires et des dépenses publiques : « réduire l'importance des fraudes et des abus est l'un des moyens d'amorcer la réduction des prélèvements obligatoires » (p. 13). Sur cette base, il s'agit également de juguler la source d'un discrédit du système fiscal et social : « Il existe aujourd'hui dans l'opinion publique un sentiment diffus mais très répandu selon lequel les fraudes et les abus sont importants. Or les

⁶ Il est ainsi à l'instigation d'un amendement qui supprime l'avantage fiscal dont bénéficiaient les concubins avec enfants.

⁷ Entretien avec un inspecteur de l'IGAS (inspection générale des affaires sociales) ayant participé à l'élaboration du rapport.

⁸ Reproduite in De Courson Charles, Léonard Gérard, *Les fraudes et les pratiques abusives*, Paris, La Documentation française, 1996 (je souligne).

fraudes et abus font peser un discrédit sur les dispositifs en place [...] » (*ibid.*). En matière de prestations sociales, la rigueur que constitue la lutte contre les abus est donc présentée comme un moyen de défendre le système et promue au nom de la défense des plus faibles. Pour reprendre la distinction utilisée dans le rapport, non seulement les « fraudes » (irrégularités juridiques supposant l'intentionnalité) mais aussi les « pratiques abusives » (qui se conforment à la lettre du droit mais vont à l'encontre de son esprit) pénalisent ceux qui auraient le plus besoin de la générosité publique. La lutte contre la fraude rejoint alors d'autres « combats » menés par Charles de Courson, comme l'introduction de l'obligation alimentaire dans les conditions d'octroi des prestations, et notamment du RMI : « Quand la fille Rothschild bénéficie avec le RMI de l'argent des Français pour payer ses sauteries, faut quand même arrêter les conneries ! » (entretien).

S'agissant des fraudes aux prestations sociales, les rapporteurs se veulent modérés. Ils rappellent que leur montant est loin d'atteindre celui des fraudes fiscales et de cotisations sociales, et qu'elles « ne viennent que très loin derrière le travail illégal » (p. 25). Malgré l'assise douteuse de ce chiffrage, ils calculent la « fraudabilité » qui permet d'établir le classement négatif des « quatre prestations importantes remportent la palme du classement par l'ampleur du taux de fraude », plaçant les minima sociaux (RMI, allocation de parent isolé), devant les indemnités journalières et les allocations logement.

Les « causes des fraudes » sont recherchées dans le système de protection sociale et dans les pratiques de ses bénéficiaires, mais jamais dans les conditions socio-économiques : le système serait « trop déclaratif » et « trop complexe ». Elles tiendraient également à « l'inadaptation de la prise en compte de l'ouverture de la France sur l'extérieur », cette circonlocution désignant par euphémisme les « coûts injustifiés » liés à la présence de populations étrangères et d'immigrés en situation « irrégulière ». Comme on pouvait s'y attendre, les contrôles permettant de les limiter sont jugés globalement insuffisants. Est ici repris l'argument récurrent d'une « culture institutionnelle » des administrations sociales rétive au contrôle sinon permissive : « Les organismes gestionnaires de prestations sont généralement plus préoccupés par le versement des prestations que par leur contrôle » (p. 48). S'il plaide globalement pour un renforcement des contrôles et sanctions, le rapport préconise essentiellement la modification de certaines prestations et un plus grand usage de l'informatique. Contre le caractère jugé trop « fraudable » de certaines prestations, il est préconisé de conditionner leur versement à des critères facilement vérifiables et de renforcer les exigences (attestations, justificatifs) au moment de leur. Contre la « complexité » du système et l'existence de prestations « fraudogènes », il s'agit de simplifier notamment en fusionnant certains minima sociaux (allocation de parent isolé et RMI)⁹ au profit d'une

⁹ Cette fusion a été réalisée en 2008 avec l'instauration du revenu de solidarité active (RSA).

prestation unique et mieux sécurisée. Le développement des usages de l'informatique est promu pour les avantages qu'il présente : ils évitent des contrôles à domicile coûteux, difficiles à réaliser et « qui posent des problèmes de libertés publiques » ; ils permettent un contrôle particulièrement efficace ; ils s'opèrent à l'insu des contrôlés auxquels on épargne une « paperasserie » déjà envahissante. La préconisation d'une déclaration unique de ressources pour tous les services sociaux et fiscaux et d'une centralisation des informations dans une banque de données sociales et fiscales n'a pas été suivie d'effet. En revanche, l'autorisation d'utiliser le numéro de sécurité sociale (NIR) pour le croisement de fichiers et le recoupement des informations individuelles qu'ils contiennent a permis depuis la multiplication des échanges de données informatisées à des fins de contrôle des allocataires.

Structuration d'un enjeu et formalisation d'une politique

Il serait très exagéré de voir dans le développement du contrôle après 1995 une application des préconisations du rapport de Courson. Ce rapport constitue en revanche l'expression visible d'une évolution en ce sens qui s'opère à cette période, évolution à laquelle il participe en contribuant à légitimer la question de la fraude sociale comme objet de préoccupation publique et à imposer la nécessité d'une politique destinée à y remédier.

La commande du rapport puis sa remise en mai 1996 a suscité une abondante couverture médiatique. Même si c'est parfois l'occasion de dénoncer l'ouverture d'une « chasse aux pauvres », la fraude est alors constituée comme enjeu de débat. Jusqu'alors, le traitement journalistique de ces questions tient presque exclusivement à des cas particuliers, notamment d'escroquerie aux ASSEDIC ou aux allocations familiales. Autour de 1995, ce ne sont plus des faits divers détachés les uns des autres mais « le problème de la fraude » qui est traité. À la manière du « malaise des banlieues », mis en scène dans les représentations journalistiques d'événements locaux construits comme autant de « symptômes » d'une même « pathologie »¹⁰, les cas sont alors reliés entre eux pour donner à voir un phénomène de fraude qui fournit lui-même une base au « diagnostic » journalistique de divers problèmes sociaux : « crise de l'Etat providence », « difficultés d'intégration des étrangers », voire remise en cause de « l'État de droit » quand ce n'est pas la dénonciation d'une situation d'anomie généralisée dont la fraude sociale serait une manifestation, avec les scandales politico-financiers, les « incivilités », la « violence à l'école », *etc*¹¹.

¹⁰ Champagne Patrick, « La vision médiatique » et « La vision d'État » in Bourdieu Pierre, dir., *La misère du monde*, *op. cit.*, respectivement p. 61-79 et p. 261-269.

¹¹ Voir par exemple Coignard Sophie *et. al.*, « Quand l'Etat baisse les bras », *Le Point*, 8 novembre 1997, p. 96.

C'est également à partir de cette période (un peu avant le rapport de Courson) que des questions sur la fraude sociale et son contrôle apparaissent dans les sondages d'opinion. La lettre de commande du rapport et le rapport lui-même font référence de manière insistante à l'« opinion publique ». À la fois argument et effet du traitement politique et journalistique de cette question, « les Français » seraient de plus en plus « sensibles » à la fraude. En 1993 le CREDOC¹² publie une première enquête selon laquelle « une majorité de Français » pense que les fausses déclarations pour bénéficier d'allocations, et en particulier du RMI, sont importantes et qu'il faudrait développer les contrôles. Trois ans après, le même organisme « constate » l'amplification de cette tendance.

« De plus en plus de Français s'interrogent sur les fausses déclarations. Une forte majorité de la population (61%) manifeste en effet son accord avec l'affirmation qu'il y a “ beaucoup de gens qui font de fausses déclarations pour toucher les prestations familiales ”. [...] Ce courant de “ contestation suspicieuse ” s'est sensiblement accru en trois ans (+ 10 points) »¹³.

L'augmentation tendancielle de la « suspicion » aurait pour corollaire la baisse tendancielle de la « compassion » à l'égard des démunis. Une telle évolution se traduirait par une « demande accrue de contrôles »¹⁴. Sans même revenir sur les conditions de production de tels chiffres ou sur les théories implicites qui servent à les interpréter¹⁵, on peut faire ici l'hypothèse d'un processus circulaire d'imposition de problématique. Les opinions produites peuvent classiquement être comprises comme le reflet des catégories de perception imposées de manière diffuse dans les discours politiques et journalistiques et de façon directe dans les questions des sondeurs. On peut en effet penser que le « rigorisme » allégué d'une majorité de Français procède pour une part des transformations intervenues dans les discours médiatiques et officiels sur les prestations sociales. En retour, ces « opinions » autorisent et justifient une politique de la rigueur : il faut « prendre au sérieux » leur évolution et en tirer des conséquences pratiques, en l'occurrence renforcer le contrôle pour éviter de perdre une opinion qui reste majoritairement favorable à l'aide aux démunis, cette adhésion étant elle-même conçue comme une condition nécessaire au maintien de cette aide. Sans doute est-ce

12 Centre de recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie, qui réalise régulièrement des enquêtes pour des ministères, organismes de sécurité sociale et autres organismes publics.

13 Hatchuel Georges, Kowalski Anne-Delphine, *Enquête Conditions de vie et aspirations des Français : Prestations sociales, allocations familiales et RMI*, Paris, CREDOC, collection des rapports, janvier 1996, n° 167, p. 63-70. L'analyse des réponses tend à montrer que la suspicion croît à mesure que l'on descend dans la hiérarchie sociale, dans l'échelle des revenus et le niveau de diplôme.

14 Croutte Patricia, Hatchuel Georges, *Opinions sur la politique des prestations familiales et sur les CAF*, CREDOC-CNAF, dossier d'étude n° 17, février 2001, p. 28-31 et 97-103.

15 La notion de « fatigue de la compassion » a été forgée par la psycho-sociologie américaine pour rendre compte des phénomènes d'usure dans les métiers exposés à la souffrance – infirmières – puis appliquée aux dons de particuliers à des œuvres charitables.

aussi dans ce va-et-vient que se jouent les tours de l'illusionnisme social qui conduit à ériger la lutte contre la fraude en impératif.

Tout cela prépare, accompagne ou conforte la multiplication sans précédent depuis cette période de projets de réforme, dispositifs institutionnels, renforcement de l'arsenal réglementaire, *etc.* qui font du contrôle des assistés un emblème politique en même temps qu'un instrument de durcissement de leur traitement. On n'en citera que quelques exemples. La caisse nationale des allocations familiales a progressivement mis en place à partir de 1996 un « plan de contrôle », associant échanges de données informatisés et enquêtes à domicile. Le renforcement du contrôle des chômeurs demandé sans succès par le MEDEF au moment des négociations de la nouvelle convention UNEDIC et du PARE (plan d'aide au retour à l'emploi) en 2000 a été organisé par la loi de cohésion sociale 2005. Le « suivi mensualisé » consistant à convoquer plus régulièrement les demandeurs d'emploi a dans le même temps conduit à leur imposer de justifier davantage leur recherche d'emploi et entraîné mécaniquement la multiplication des radiations pour « absence à convocation » (qui motive 90 % des radiations). C'est dans ce contexte de très forte augmentation des sanctions qu'est intervenue la fusion ANPE-ASSEDIC au sein du Pôle emploi qui, sans parler des problèmes organisationnels dont les chômeurs ont été les premières victimes, a contribué à renforcer les pressions qui s'exercent sur eux et leur exposition à des sanctions financières – ne serait-ce que par le rapprochement entre le placement et l'indemnisation jusqu'alors séparés. En matière de santé, la loi d'août 2004 sur l'assurance maladie fait une place importante au contrôle des assurés (en même temps que des professionnels de santé et des employeurs). Sans forcément résulter d'une « volonté » politique clairement imputable à tel ou tel agent ni même être systématiquement coordonnées entre elles, ces diverses formes de renforcement des contrôles ont désormais leurs instances communes, avec la création en octobre 2006 d'un Comité national de lutte contre la fraude en matière de protection sociale puis, en avril 2008 d'un comité et d'une délégation nationale à la lutte contre la fraude qui coordonne la lutte contre les fraudes fiscales et sociales et le travail illégal. Le contrôle a donc désormais ses institutions, spécifiquement dévolues au « problème de la fraude » : c'est sinon l'achèvement au moins une nouvelle étape importante du processus d'officialisation dont on a retracé quelques éléments.