

CRISTINA FERREIRA ET
ARNAUD FRAUENFELDER

« Y en a qui abusent... » Identifier, gérer et expertiser des ayants droit de la politique sociale

Faux indigents, simulateurs de peines physiques, pseudo-invalides psychiques, profiteurs de l'asile et du chômage, fraudeurs des allocations : les figures soupçonnées d'abus peuplent depuis longue date les débats sur les droits sociaux. Elles reviennent régulièrement dans les discours sur l'action publique et servent d'argument imbattable pour justifier les révisions en cours des politiques sociales. Le consensus politique est de mise lorsqu'il s'agit de penser la lutte contre « l'escroquerie », surtout l'escroquerie *probable* ou *fantasmée*, celle qui échappe à la vigilance. La logique du soupçon repose sur la hantise du « non-travail », de la non participation au monde productif. La figure soupçonnée de vouloir s'extraire au devoir professionnel est une figure *intolérable*. Elle nuit à une morale collective bâtie autour du devoir du travail. La figure soupçonnée de commettre des abus, est une figure dangereuse en ceci qu'elle déstabilise l'adhésion à une telle doxa. A ce scandale s'ajoute un autre : « ceux qui abusent » se moquent de la solidarité collective, exploitent les travailleurs honnêtes, vivent comme des « rentiers oisifs ».

Rien de nouveau sous le soleil, l'affaire des abus est poussiéreuse, ancienne. C'est dire les déficits d'imagination politique dont font preuve les détracteurs actuels des politiques sociales. Comment expliquer une telle constance obsessionnelle autour de la « fraude sociale » ?

« Y en a qui abusent » est une expression qui relève de l'évidence partagée, criée sans vergogne par les uns, exprimée du bout des lèvres par les autres. Et ceux qui s'indignent face à de telles accusations sommaires ne pensent pas moins qu'« il y en a *quand même* qui trichent ». Dans les discussions ordinaires, dans les lettres de lecteur, dans les forums, il n'est pas rare d'assister à l'empressement autour de la relativisation obligée : l'ampleur du phénomène de la triche « *n'est pas si importante* » ; plus importants sont la sauvegarde des acquis sociaux et les réformes budgétaires bien tempérées. « *Quelques cas minoritaires* », certes, mais qui ne sauraient pas mettre en cause les fondamentaux. Ce n'est pas « *parce que quelques-uns* » sont malhonnêtes – toute société abrite « quelques-uns » – qu'il faut sanctionner la majorité...

La relativisation bien-pensante ne cache pas moins un certain fatalisme et ne déroge pas à la règle de ce fonds de pensée inébranlable : « y en a – *quand même* – qui abusent ». Au final, peu importe l'intention, la tonalité, la forme : les soupçons d'abus font partie de ces catégories politiques de la pensée qui permettent de distinguer les citoyens légitimes de ceux qui ne le seraient pas, de hiérarchiser ceux qui « tout compte fait » ont plus de droits que d'autres. Surtout, autour des affaires d'abus qui scandalisent, les affiliations politiques peuvent être suspendues ; c'est en tant que citoyens éclairés qu'il s'agit de mener un « débat de société », de (re)penser la morale et la faute, de s'interroger « pourquoi certains abusent et d'autres pas », de débattre l'inégalité insurmontable face à la tenue et consciences citoyennes. Tout se passe comme si, dans les soupçons d'abus, se rejouait la vieille hantise du lien social corrompu de l'intérieur.

Les effets de la vision néo-libérale de la politique sociale

Le regard rivé sur « ceux qui abusent » permet d'éviter une pensée plus inconfortable : la crise de conviction dans l'idée même de solidarité collective, une crise qui ne veut pas dire son nom. Au fond, à l'heure actuelle, « on ne sait pas *au nom de quoi* on paye des impôts ». Dans cette affaire, tout est abstrait. Force est de constater que les figures soupçonnées manquent toujours de chair, de matérialité ; elles relèvent de la fantasmagorie collective entretenue par les manchettes de la presse en mal d'investigation, par la publicité faite aux pourcentages statistiques et aux quotas annuels qui permettent d'expliquer des déficits publics. Ces modes d'explication, sommaires et comptables, contribuent à effacer la mémoire sociale des luttes passées.

L'amnésie collective permet de comprendre en grande partie l'affaiblissement du seuil de tolérance à l'égard du travailleur malade et des pauvres valides. Ils apparaissent de plus en plus comme autant de populations discréditées (discrédit qui se retourne également contre

les agents mandatés dans l'encadrement et le traitement de ces populations). Dans tous les cas, c'est bien souvent la crainte d'une dépendance institutionnelle de l'individu vis-à-vis de l'institution (ou les risques que celle-ci se produise ou s'accroît faisant de l'individu un rentier à vie de l'AI, de l'aide sociale) qui légitime la mise en œuvre de différentes mesures d'activation mises en œuvre (contre-prestations, multiplication des bilans de compétence), pouvant aller de pair avec la prolifération de mesures de détection des risques en amont.

La crise de conviction autour des principes solidaires n'est pas étrangère à une représentation managériale de la politique sociale. Si évidence il y a autour des abus et si le soupçon demande encore à être entretenu, c'est parce que des argumentaires efficaces trouvent l'occasion historique de se propager. C'est le cas des constats répétés de «la crise de l'Etat social», des «effets pervers des politiques sociales» qui, à force de protéger, finissent par : soit réduire les personnes à la condition d'assistés, soit favoriser des dispositions «moins inhibées», «moins honteuses» (Hirschman, 1991). L'Etat social tel qu'il a été conçu, serait devenu caduc, il exclut plus qu'il n'intègre, il délégitime l'ardeur au travail chez les «bénéficiaires».

Pour alimenter cette représentation d'une configuration politique qui serait devenue archaïque, sont avancés des constats alarmistes sur les déficits financiers, les trous et les gouffres, les dettes publiques intolérables et l'état calamiteux des finances. Le scénario apocalyptique d'un avenir proche – où «les caisses seront vides» et où le «financement des retraites» sera menacé – est régulièrement commenté lors des justifications de révisions impérieuses. Ces justifications font appel à l'esprit d'épargne et à la responsabilité de tout un chacun vis-à-vis des générations futures : il faut «se serrer la ceinture», repenser la palette «généreuse» des prestations sociales et surtout doubler la vigilance par rapport à celles qui seraient «indûment reçues». Le consensus politique autour de la rigueur budgétaire prend appui sur de bonnes intentions : le sauvetage des politiques sociales passe irrémédiablement par une «réduction des dépenses» (Duval, 2007).

Si nous avons souhaité ré-ouvrir le dossier sur les abus, c'est parce que ces discours s'offrent comme des révélateurs puissants de transformations structurelles, de métamorphoses de la pensée politique. En effet, on ne saurait pas dissocier le bruit fait à l'heure actuelle sur les abus des tournants idéologiques de ces dernières décennies. Les pirouettes rhétoriques néo-libérales permettent de renverser les causalités qui violent le bon sens : s'il y a de plus en plus de chômeurs c'est parce que les prestations de l'assurance-chômage sont «trop séduisantes», si le nombre de rentiers invalides est en hausse c'est parce qu'il est «plus confortable économiquement» d'être rentier que de travailler ; si le nombre d'inscrits à l'aide sociale augmente c'est parce qu'il y a, du côté de l'administration, des «déficiences de contrôle»

et, du côté, des candidats aux prestations, «moins de réserve et de scrupules» à la demander. Le raisonnement néo-libéral consiste à penser les politiques sociales en termes d'excès, de démesure, d'opulence : la durée des prestations est *trop* longue, les montants sont *trop* élevés, les conditions d'accès sont *trop* facilitées. La logique veut ainsi que c'est dans la réduction, l'amincissement, qu'il faut penser les «revenus de substitution», les «salaires de compensation».

Nous reconnaissons là «l'apologie d'un gouvernement frugal» et la critique de l'interventionnisme étatique dans le champ économique, propres au libéralisme. Ceux qui abusent des politiques sociales sont ceux qui compromettent les taux de croissance économique. Parce que les bénéficiaires des prestations sociales ne cessent de croître, la prospérité économique nationale se trouve menacée : le social empiète de manière flagrante et éhontée sur le terrain économique. Or, souligne Foucault dans ses leçons de 1979 sur la *Naissance du bio-politique*, suivant la pensée néo-libérale, les deux mondes doivent être tenus rigoureusement séparés ; une «vraie» politique sociale n'a pas pour vocation de prendre en compte les risques et aléas de l'existence, ce serait faire outrage à la liberté et inhiber la responsabilisation. Une politique sociale digne de ce nom doit être conçue de telle sorte qu'elle n'affecte pas le champ économique, qu'elle se limite à instaurer des mécanismes d'intervention pour soutenir ceux qui «en ont besoin au moment, et au moment seulement, où ils en ont besoin» (p. 213).

Enquêter sur les abus : un marché professionnel prometteur

Il ne suffit pas d'alerter la population sur «les menaces» qui pèsent sur la protection sociale, faut-il encore la «rassurer» au moyen de gestes politiques (révisions législatives en profondeur) et administratives (renforcement du contrôle). Pour définir avec précision et parcimonie les ayants droit de l'assistance publique, les candidats aux rentes sociales, les bénéficiaires d'allocations ou encore de mesures de réinsertion, il convient de se prémunir contre les «prétendants illégitimes». C'est parce que la probabilité existe que «certains» reçoivent des prestations de manière indue, profitent des failles administratives du système, occultent des preuves et des revenus, exagèrent leurs maux de santé, que la logique du soupçon fait partie intégrante du travail social et de l'instruction administrative.

C'est la dimension proprement inventive du «soupçon d'abus» qu'il s'agit de décrire dans ce dossier, car à partir de ce soupçon se fabriquent et se peaufinent des savoirs, des expertises, des méthodes d'enquête, des diagnostics, des critères d'octroi, des profils psychiatriques. Les contributions publiées dans ce numéro, en privilégiant les études de cas, rendent visibles les matériaux de l'enquête sur l'abus : correspondance administrative, règlements, articles de loi et jurisprudence, débats

parlementaires, discussions d'experts médico-légaux, articles de presse. L'analyse de ces documents permet de mettre en évidence les soucis gestionnaires et les débats menés par des experts : comment repérer le mensonge, la dissimulation de preuves ou encore l'exagération des symptômes ? Comment estimer objectivement la bonne volonté du candidat aux prestations sociales ? Et si les agents administratifs de l'Etat, les travailleurs sociaux, les médecins traitants, les guichetiers, avaient leur part de responsabilité dans les abus ? Tout cela représente un véritable travail – des « technologies positives du pouvoir » dirait Foucault – que nous souhaitons examiner dans ce dossier thématique.

Autour de l'institutionnalisation des « abus » comme problème social durant ces quinze dernières années – processus qui tend à élever le soupçon à la dignité d'un risque qu'il convient de gérer rationnellement (Castel, 1983) –, nous verrons ici ou là que c'est aussi tout un *marché* qui se constitue : c'est-à-dire une sphère d'action ouverte à la compétence d'agents qualifiés et définis par la correspondance avec ce problème et sa régulation (enquêteur, expert, consultant, superviseur, case-manager). On assisterait à la tendance qu'on pourrait dire de *socialisation du travail social* (travail social, présenté aussi parfois comme un travail de « socialisation », si l'on pense aux vertus des mesures dites d'« insertion sociale » pour certains bénéficiaires de l'aide sociale), en ce sens que c'est une série d'agents, d'instances régulatrices de plus en plus nombreux, qui interviennent dans la mise en œuvre des politiques sociales. Cette multitude d'agents entoure et « supervise » les praticiens de terrain dans leur travail et, à travers leur action, les bénéficiaires de prestations sociales.

Si le conflit entre administrateurs et praticiens relève sans doute d'une vieille tradition dans les professions de la santé mentale et du travail social¹, on peut toutefois s'interroger sur l'évolution que ce conflit connaît : dans quelle mesure cette opposition des points de vue (se jouant entre deux partenaires qui étaient par le passé « à peu près égaux, ou du moins laissant place à la négociation » (Castel, 1983 : 124²) ne serait pas en train de se reconfigurer avec l'émergence de professionnels de la gestion et des intentions de détection précoce renforcée qui les animent ?

C'est sans doute, à travers le conflit des compétences entre les professionnels du « relationnel »³ d'une part et

1. C'est même, note Castel, « [...] un leitmotiv de toute la littérature professionnelle que de faire des exigences administratives le principal obstacle, au déploiement d'une activité thérapeutique ou, assistancielle digne de ce nom : le gestionnaire, c'est toujours celui qui refuse au praticien les moyens de son action, qui fait obstacle aux initiatives par ses règlements tatillons, qui impose des rôles de contrôle et de répression » (Castel, 1983 : 124).

2. « On peut essayer de séduire ou de neutraliser un administrateur, de tourner ou de tirer parti d'un règlement, d'influencer ou d'intimider un gestionnaire » (Castel, 1983 : 124-125).

3. Si l'aspect « relationnel » constitue toujours l'élément central de l'identité professionnelle des travailleurs sociaux, il est moins sûr qu'il forme toujours leur activité principale.

les professionnels de l'administration d'autre part (*a priori* compétents dans l'application de normes et de procédures) que s'élabore maintes variations relatives à la définition du soupçon d'« abus » et des réponses jugées nécessaires pour le traiter. Mais c'est aussi, dans et à travers ces tensions que se façonnent et s'entretiennent des enjeux et des croyances communes, dont la lutte contre une certaine « culture de l'assistance » ou la tendance à la « déresponsabilisation » des personnes, constitue sans doute un point de convergence, susceptible d'inspirer autant de stratégies d'intervention adaptées à une situation que d'aucuns considèrent comme de « crise » (« crise des finances publiques », « crise économique et sociale » de « l'Etat providence » des méthodes d'intervention classique, etc.).

En ce sens, la valorisation de l'écoute, de l'accompagnement et du suivi personnalisé que mettent en avant les travailleurs sociaux (pratiques qu'ils situent parfois aux antipodes de la vision et de la gestion bureaucratique des professionnels de l'administration ou des enquêteurs) peut représenter davantage un *raffinement* des procédés de contrôle que la disparition de celui-ci. On connaît les ruses totalitaires de la raison anti-autoritaire : la prise en charge personnalisée, basée sur la confiance, censée être plus adaptée aux « besoins » des bénéficiaires, augmente en fait le champ du contrôlable plus qu'elle ne le réduit : cette prise en charge dirige et surveille l'autonomie apparemment accordée, et fait de territoires autrement préservés (« motivation », « enthousiasme », « désir » ou « curiosité » à s'engager ou non dans telles mesures) des « lieux » d'action soumis au regard et aux nouvelles exigences normatives d'activation des dépenses passives.

Ainsi, tout un appareil de gestion et une « volonté de savoir » se justifient à l'aune des inquiétudes ouvertement ou non gestionnaires : multiplication des dispositifs dissuasifs et des techniques disciplinaires, mise sur pied de garde-fous juridiques, reformulation des catégories de classement, limitation de l'accès aux prestations sociales, renforcement de l'enquête et formation des agents d'encadrement ; mais aussi, prévention du soupçon par la gestion des risques et les programmes d'activation, par la connaissance des populations fragiles, par l'identification des causes de leur indigence et de leur démotivation au travail, par l'écoute et le *coaching*. Le répertoire des dispositifs de contrôle est riche de propositions : « stages de réentraînement à l'effort » pour les candidats invalides, « budgets d'assistance » qui transforment les handicapés en « entrepreneurs », « projets d'insertion » pour les bénéficiaires de l'aide sociale, placement des chômeurs en fin de droit confié à des agences privées de travail intérimaire, intervention de « job-coachers » auprès des salariés atteints dans leur santé psychique.

Pédagogie de l'activation : former un « assisté actif »

Les nouvelles pédagogies tentent de contrarier l'image-repoussoir d'un individu assisté et passif. Le consensus

professionnel se manifeste sur cette conviction que la clientèle du système d'aide sociale a des « potentiels enfouis » et que le travail, même intermittent et précaire, a des vertus thérapeutiques. Responsables politiques et administratifs, travailleurs sociaux, médecins-conseil, maîtres professionnels : ces agents partagent le credo selon lequel « tout le monde peut un jour se trouver à l'aide sociale », croyance allant de pair avec l'idée que les bénéficiaires de l'aide sociale souffrent au fond d'un déficit de motivation et de mobilisation, que leurs difficultés sont de l'ordre de leur personnalité et c'est là qu'il faut agir afin de les préparer à l'emploi.

À la lecture des différentes contributions publiées dans ce numéro – où il est question d'enquêtes et de soupçons qui se manifestent dans tous les secteurs de l'Etat social –, émergent une série d'interrogations. Tout particulièrement, nous pouvons nous demander quels sont les effets sociaux et symboliques de cet appareil normatif, où le problème de l'aide sociale (plutôt qu'un problème d'emploi) devient le problème de l'individu et de sa personnalité. Comment les bénéficiaires de l'aide sociale vivent cette représentation sociale, la représentation d'eux-mêmes qui leur est envoyée de l'extérieur ? La définition de l'homme en tant que « maître de lui-même et auteur de sa propre vie », ne représente-t-elle pas une norme qui explique une part du sentiment de honte que peuvent éprouver les personnes à l'aide sociale ? Dans les différentes recherches menées par les auteurs, les témoignages récoltés, les extraits d'entretiens ou de lettres administratives analysés, nous pouvons saisir la violence exercée par une telle exhortation à la responsabilité individuelle sur des individus socialement dominés qui ne disposent pas des supports leur permettant d'être autonomes et responsables, d'accéder à la « propriété de soi » (Castel et Haroche, 2001).

La régulation disciplinaire des problèmes sociaux n'est pas fondamentalement nouvelle. Dans nos sociétés occidentales, elle est indissociable d'un type de pouvoir qui vise à faire de la vie sa cible et dont les premières manifestations remontent aux XVII^e et XVIII^e siècles, comme l'a bien montré Foucault (1976). Ce « pouvoir sur la vie » et cette manière de l'exercer, ont été « un élément indispensable au développement du capitalisme » (p. 185) et à la nécessité qui en découle de rendre l'exercice du pouvoir le plus souple et diffus possible, de telle sorte qu'il ne ralentisse pas le flux de richesses, de travail et de capitaux. Or, sous la pression des transformations du libéralisme – caractéristiques de nos sociétés capitalistes avancées ces trente dernières années – tout porte à croire que ce type de pouvoir sur la vie prend de nouvelles formes. En témoigne la popularité d'une nouvelle représentation normative de l'homme en tant qu' « entrepreneur de soi ». Nous sommes en présence d'une *nouvelle vérité du sujet*, façonnée par la rationalité politique mise en œuvre ici, et à laquelle les populations précarisées sont contraintes de s'ajuster. Avec ce nouveau type de pouvoir, il ne s'agit plus simplement d'un pouvoir coercitif qui cherche à

autoriser ou à punir certains actes. Il s'agit d'aller plus loin : produire, accroître et organiser des forces, même si à l'évidence elles sont affaiblies.

Cristina Ferreira
Crferreira@bluewin.ch

Arnaud Frauenfelder
Arnaud.Frauenfelder@socio.unige.ch

Bibliographie

Castel R., Haroche C. (2001), *Propriété privée, propriété sociale, propriété de soi. Entretiens sur la construction de l'individu moderne*, Paris : Fayart.

Castel R. (1983), « De la dangerosité au risque », *Actes de la recherche en sciences sociales*, Volume 47, n° 1, pp. 119-127.

Duval J. (2007), *Le mythe du « trou de la sécu »*, Paris, Raisons d'agir.

Foucault M. (1976), « Droit de mort et pouvoir sur la vie », in Foucault Michel, *Histoire de la sexualité 1. La volonté de savoir*, Paris : Gallimard, pp. 177-211.

Foucault M. (2004), *Naissance de la biopolitique. Cours au Collège de France. 1978-79*, Gallimard, Seuil.

Hirschman A. O. (1991), *Deux siècles de rhétorique réactionnaire*, Paris, Fayard.