

DOSSIER D'ETUDE

183

2016



*Vincent Dubois – Morgane Paris
Pierre-Edouard Weill*

Politique de contrôle et lutte contre la fraude dans la branche Famille



Université de Strasbourg
Laboratoire SAGE (UMR CNRS 7363)

Table des matières

AVANT-PROPOS	5
INTRODUCTION	8
1 – Une politique conçue et revendiquée comme telle	8
2 – Un ensemble d’actions coordonnées	9
3 – Un durcissement du traitement des dossiers	10
PARTIE 1 – RENFORCER LE CONTROLE, UN NOUVEL IMPERATIF	14
1 – Reconfigurations institutionnelles et incitations au contrôle.....	16
1.1 – De la rigueur gestionnaire à la rigueur juridique : les effets de la « nouvelle gouvernance » de la Sécurité sociale	16
1.2 – De la certification des comptes à l’injonction au contrôle : le rôle de la Cour des comptes	24
1.2.1 – <i>Organisation de la mission de certification des comptes des branches de la Sécurité sociale</i>	26
1.2.2 – <i>De l’audit des comptes à celui du contrôle interne</i>	26
1.2.3 – <i>Les étapes de l’évaluation des comptes de la branche Famille</i>	28
1.2.4 – <i>Un mécanisme circulaire d’intensification de la politique de contrôle</i>	32
1.2.5 – <i>La Cour « gestionnaire » et les décalages avec les caisses</i>	35
1.3 – De l’affichage d’une orientation politique à son inscription administrative : spécialisation institutionnelle et collaboration interinstitutionnelle dans la lutte contre la fraude	38
1.3.1 – <i>La Dnlf, officialisation d’un problème et mise en commun</i>	38
1.3.1.1 – Les missions de la délégation nationale à la lutte contre la fraude	39
1.3.1.2 – La délégation nationale et ses ramifications locales : les Codaf	43
1.3.2 – <i>La mission fraude de la Direction de la Sécurité sociale</i>	43
1.3.2.1 – L’organisation de la « mission fraude » au Ministère des Affaires sociales et la subordination de la Dss aux exigences du politique	44
1.3.2.2 – Une problématique prépondérante : le chiffrage de la fraude.....	47
2 – Nouvelles obligations, nouvelles ressources pour un contrôle renforcé	52
2.1 – Un accès facilité aux données personnelles	55
2.2 – Un nouveau régime de sanctions.....	60
PARTIE 2 – LA RATIONALISATION D’UNE POLITIQUE INSTITUTIONNELLE DE CONTROLE	64
1 – Maîtrise des risques et redistribution des rôles.....	64
1.1 – La « maîtrise des risques », le contrôle des allocataires et l’Agence Comptable	64
1.2 – Contrôler (par) le contrôle : rationalisation et nationalisation	68
1.2.1 – <i>Les enjeux de la nationalisation</i>	68
1.2.2 – <i>Les vecteurs de la nationalisation</i>	69

2 – Outiller pour rationaliser. Les outils techniques.....	72
2.1 – Les outils d’informations : bases de données et applications informatiques	72
2.2 – Un outil statistique au cœur du renforcement du contrôle : le data mining	76
2.2.1 – <i>L’importation d’un outil statistique</i>	77
2.2.2 – <i>L’outil, usages et fonctions</i>	82
3 – Outiller pour encadrer. Normes juridiques, formation, automatisation et indicateurs de résultats.....	87
3.1 – La spécification des règles	88
3.1.1 – <i>Requalifier : fraude, train de vie, concubinage</i>	88
3.1.2 – <i>Cadrer sans prescrire : avertissements et pénalités administratives</i>	90
3.2 – Encadrer les pratiques : le contrôle sur place	93
3.2.1 – <i>Le cadrage juridique des pratiques de contrôle</i>	93
3.2.2 – <i>Formation et encadrement du personnel</i>	97
3.3 – Standardiser par la technique : outils d’aide à la décision et automatisation.....	101
3.4 – Les indicateurs de gestion.....	104

PARTIE 3 – L’ORGANISATION LOCALE DE LA POLITIQUE DE CONTROLE, ENTRE COMPETENCE PARTAGEE ET SPECIALISATION 108

1 – L’élargissement de l’espace du contrôle : collaborations et interventions externes	109
1.1 – Les relations partenariales comme source de rigueur	109
1.2 – Les Conseils Généraux, nouveaux acteurs du contrôle du Rsa	116
1.2.1 – <i>L’investissement des Conseils Généraux dans le contrôle du Rsa, entre gestion et politique</i>	117
1.2.2 – <i>Les pratiques de contrôle des agents départementaux : le cas d’une unité de contrôle et de gestion du Rsa</i>	119
1.2.2.1 – L’institutionnalisation du contrôle des allocataires du Rsa et de la fonction d’agent de contrôle dans un Conseil Général	120
1.2.2.2 – Les pratiques de contrôle des agents du Conseil Général	122
1.2.2.3 – Des opérations de contrôle déléguées : les « personnes relais »	126
1.3 – Contrôle institutionnel et contrôle social : logiques et usages des lettres de dénonciation.....	128
2 – Une nouvelle division du travail de contrôle au sein des Caf.....	133
2.1 – Une préoccupation partagée : la diffusion de la « culture du contrôle »	133
2.2 – Le renforcement du rôle du contentieux	137
2.2.1 – <i>Spécialisation juridique et effets d’apprentissage par la pratique du traitement pénal de la fraude</i>	138
2.2.2 – <i>Les « Commissions fraudes », instances de traitement des fraudes par la magistrature sociale</i>	140
2.3 – Le rôle de l’Agence Comptable.....	146
2.4 – La spécialisation du contrôle	153

PARTIE 4 – L'ÉVOLUTION DES PRATIQUES, OU QUAND LA STANDARDISATION N'EMPECHE PAS LE POUVOIR DISCRETIONNAIRE	160
1 – La technicisation du contrôle : le data mining et son appropriation locale.....	161
1.1 – La nouvelle pierre angulaire du contrôle.....	162
1.2 – Un encadrement renforcé de l'échelon central	162
1.3 – Les effets d'une technique sur les pratiques de terrain.....	163
2 – Les pratiques individuelles, entre standardisation et pouvoir d'appréciation	165
2.1 – Usages et fonctions du contrôle à domicile.....	165
2.1.1 – <i>Des pratiques de contrôle plus cadrées et plus routinières</i>	165
2.1.2 – <i>Focalisation sur la fraude et renforcement du juridisme</i>	175
2.2 – Standardisation et approfondissement des rapports d'enquête : quand l'informatique contribue à préciser le cadrage juridique	183
3 – Un « lissage » des pratiques de qualification et sanction de la fraude à nuancer : les Commissions fraudes	189
PARTIE 5 – LES EFFETS DES POLITIQUES DE CONTROLE ET DE LUTTE CONTRE LA FRAUDE.....	198
1 – Une activité en augmentation	199
1.1 – La montée en puissance du contrôle à distance	199
1.2 – De l'intensification au ciblage restreint des contrôles à domicile	201
2 – Un ciblage croissant des contrôles	203
2.1 – Intensification du contrôle à distance et du ciblage du contrôle : un mouvement d'essor en spirale	204
2.2 – De l'identification à la prédiction des risques : un sur-contrôle des situations précaires ?.....	206
3 – L'évolution des résultats des contrôles	212
3.1 – Des rendements croissants mais différenciés.....	213
3.2 – La détection croissante d'une fraude protéiforme.....	218
3.3 – Différences territoriales dans la détection de la fraude	221
4 – Des sanctions en augmentation.....	224
4.1 – Judicialisation de la fraude et augmentation des sanctions	224
4.2 – Une rigueur accrue dans le traitement des déviances.....	230
CONCLUSION	233
BIBLIOGRAPHIE	236

Ce dossier d'étude ne reflète pas la position de la Cnaf et n'engage que leur(s) auteur-e-s

Avant-Propos

Ce numéro de la collection des dossiers d'études est consacré à la présentation de la recherche conduite par Vincent Dubois sur la politique de contrôle et la lutte contre la fraude dans la branche Famille de la Sécurité sociale.

Depuis le début des années 2000, la branche Famille a connu une période de transformations particulièrement intense dans le champ de la politique de contrôle des allocataires. Après une première recherche conduite en 2003^(*), Vincent Dubois rend compte de la situation actuelle et nous invite à comprendre les différents changements intervenus dans le cadre d'une politique institutionnelle plus globale qui intègre le contrôle dans le cadre de la « maîtrise des risques ».

Les investigations ont porté sur les axes suivants :

- l'élaboration d'une politique nationale de contrôle dans la branche Famille ;
- la redéfinition des relations locales ;
- les transformations des pratiques de contrôle ;
- la sélection des contrôlés et les suites du contrôle.

Le travail d'enquête s'est déroulé en plusieurs étapes : analyse documentaire, entretiens auprès des responsables au niveau national (Cnaf, Direction de la Sécurité sociale, Délégation nationale de lutte contre la fraude, Cour des comptes, etc.), et au niveau local auprès de cadres des deux Caf terrains et de leurs interlocuteurs locaux, auprès de contrôleurs, ainsi qu'en une série d'observations, notamment d'entretiens de contrôle. La phase de terrain sur les deux Caf a eu lieu au premier trimestre 2014.

Le rapport est organisé en cinq parties :

- la première brosse le tableau des évolutions vers plus de contrôle et en présente les acteurs,
- la seconde décrit la rationalisation de la politique de contrôle,
- la troisième s'intéresse à la politique locale de mise en œuvre du contrôle,
- la quatrième traite du datamining et des pratiques de contrôle,
- la dernière esquisse un bilan des effets des politiques de contrôle et de lutte contre la fraude.

(*) – Vincent Dubois, « *Les conditions sociales de la rigueur juridique* », Dossier d'étude, n° 48, 2003.

L'auteur met en lumière le renforcement de la politique de contrôle avec une intensification des activités de contrôle et une multiplication des intervenants. Le tableau présenté nous montre une gestion rationalisée du point de vue juridique, du point de vue de l'harmonisation des pratiques locales et individuelles, mais aussi de la mobilisation de techniques statistiques comme le datamining. La mise en place d'une méthode de détection des « dossiers à risque » avec la mise en place du datamining est l'occasion de requestionner les marges de manœuvre des échelons locaux.

Par ailleurs, les équipes en charge du contrôle sur place se sont étoffées et ont acquis des compétences spécifiques. Ce constat est renforcé par l'arrivée de nouveaux métiers centrés sur la maîtrise des risques avec les conseillers maîtrise des risques, les techniciens gestion des contrôles sur place-pièces et fraudes. Ce passage à la « maîtrise des risques » a complètement changé la donne et remis en cause la séparation traditionnelle entre le contrôle « externe » (le contrôle des allocataires réalisé sous l'égide de la direction des prestations) et le contrôle « interne » (la vérification du travail de traitement des dossiers réalisée sous l'égide de l'Agence Comptable), au profit d'une vision beaucoup plus globale et intégrée. Vincent Dubois pointe la place plus importante prise par l'Agence Comptable qui a vu ses prérogatives élargies notamment avec l'enjeu autour de la certification des comptes et la fiabilisation des informations fournies par les allocataires.

Le signalement de fraudes par les différents acteurs, et notamment par les contrôleurs, a augmenté, et il intensifie du même coup le travail du service contentieux dans l'instruction des dossiers. Il confère également à ce service un rôle dans le cadrage juridique de la préparation des dossiers par le service de contrôle, puisqu'il filtre (via la « Commission fraude ») les dossiers effectivement qualifiés de frauduleux en sélectionnant ceux qui sont « carrés », c'est-à-dire suffisamment étayés juridiquement pour pouvoir être présentés au tribunal dans le cadre d'un dépôt de plainte.

L'analyse des pratiques de contrôle permet de souligner une tension entre la technicisation et la routinisation du traitement des dossiers, et la prise en compte des situations sociales concrètes auxquels renvoient ces dossiers. Une combinaison de plusieurs registres de contrôle est mise en évidence : l'un automatisé et dépendant des initiatives individuelles ; l'autre standardisé et ajusté au cas par cas. Ainsi, les chercheurs démontrent que la standardisation renforcée n'empêche pas totalement une marge de pouvoir discrétionnaire et un pouvoir d'appréciation du contrôleur. Ce dernier est davantage « armé » qu'auparavant grâce aux pièces justificatives et informations recueillies sur les portails des partenaires, mais aussi aux outils d'aide à la décision qui permettent d'atténuer le flou de certaines situations comme l'isolement. Dans le même temps, le travail administratif du contrôleur a augmenté, notamment pour la rédaction des rapports de contrôle qui sont à la fois plus standardisés et plus riches et solidement argumentés en cas de poursuites pénales.

La question des effets et des conséquences sur le traitement des allocataires du renforcement des contrôles est également posée. Le premier effet est l'augmentation du volume d'activité et des résultats en matière de lutte contre la fraude. En parallèle, on assiste à une augmentation mécanique des montants des indus et rappels. De plus, le contrôle à distance est favorisé notamment par les échanges de données. Alors qu'au début des années 2000, le contrôle des allocataires était en partie euphémisé en le présentant comme intégrant une dimension de « conseil » aux allocataires, la dimension coercitive du contrôle est désormais plus nette, et aussi plus volontiers assumée dans les Caf.

Enfin, Vincent Dubois pose la question d'un glissement possible des « situations à risques » vers les « populations à risques », qui conduirait les allocataires les plus défavorisés à être les plus systématiquement contrôlés.

Catherine Vérité
Chargée de recherche et d'évaluation
Cnaf - Dser
catherine.verite@cnaf.fr

Introduction

Cette recherche vise à retracer les évolutions des politiques et pratiques de contrôle des bénéficiaires d'aides sociales survenues depuis le début des années 2000 en France. Elle porte plus précisément sur la branche Famille de la Sécurité sociale, qui verse notamment certaines prestations considérées comme fortement exposées au risque de fraude (aides au logement, Rsa, notamment), et a nettement développé ses moyens de contrôle et de lutte contre la fraude au cours de la période qui nous intéresse. Cette période peut rétrospectivement être identifiée comme le début de l'essor de la politique de contrôle des allocataires et de sa systématisation, à la Cnaf comme, selon des modalités et des chronologies qui peuvent varier d'un cas à l'autre, dans les autres branches de la Sécurité sociale, l'administration du chômage et, plus largement, l'ensemble des organismes chargés de la protection sociale au sens large du terme.

Un constat simple peut être établi pour résumer ces évolutions : le renforcement de la politique de contrôle. Nous partirons de ce constat pour ordonner nos observations. Avant d'en préciser les raisons, d'en prendre la mesure, d'en décrire les modalités, et d'en esquisser les effets, précisons ce que ce renforcement recouvre précisément.

1 – Une politique conçue et revendiquée comme telle

Le renforcement de la politique de contrôle consiste tout d'abord en son affirmation comme telle. Alors qu'au début des années 2000, les pratiques de contrôle commençaient seulement à être conçues comme les éléments d'un même ensemble explicitement constitué en une « politique », et que les rapports gouvernementaux ou d'inspection critiquaient souvent l'absence d'une « culture du contrôle » dans les organismes de protection sociale, il y a bien désormais une politique de contrôle revendiquée comme telle, dotée de principes et d'orientations qui lui sont propres.

Cette politique est incluse dans une stratégie plus large de « maîtrise des risques », visant à réduire les sources d'erreurs et les mauvais fonctionnements, dans la perspective d'une amélioration de la « qualité » de la gestion appelée notamment par un souci de maîtrise des dépenses sociales. Il s'agira donc d'étudier les changements induit par le passage à une politique plus large de « maîtrise des risques » et ce que cela implique pour les acteurs locaux et nationaux (articulation entre contrôle interne et données entrantes, définition du risque comme essentiellement financier, etc.). Cette préoccupation gestionnaire s'associe à un discours concernant le(s) droit(s), résumé par la formule principielle du « paiement à bon droit ». Le juste paiement *des droits* au pluriel (c'est-à-dire des prestations sociales définies dans un cadre légal) est conçu comme condition et modalité d'application *du droit* au singulier (c'est-à-dire cette fois des normes qui édictent ce qui est juste). Autrement dit la justesse (critère cognitif d'exactitude) est ici censée servir la justice (critère éthique de ce qui est socialement défini comme légitime), pour reprendre librement la distinction utilisée par Boltanski et Thévenot¹.

¹ Luc BOLTANSKI et Laurent THEVENOT, "Justesse et justice dans le travail", Presses universitaires de France, 1989.

Les principes de la « bonne gestion » et du « bon droit » justifient le renforcement d'une politique de contrôle mais n'en indiquent pas l'orientation. Reprenant l'équilibre entre « les droits et les devoirs », cette politique est présentée comme équilibrée au service du « paiement à bon droit », sans focalisation sur les paiements à tort. On peut ainsi lire dans l'introduction de la Convention d'objectif et de gestion 2013 : « prévention des indus et développement de l'accès aux droits ne sont pas contradictoires avec les efforts qui doivent être poursuivis pour la maîtrise des risques et la lutte contre la fraude. Ils se rejoignent au contraire dans l'approche globale [...] du paiement à bon droit » (Cog 2013, p. 3). Or, au-delà de la « justesse » nécessaire à la bonne gestion, cette politique est de fait orientée vers l'identification des erreurs dont la correction peut être source d'économies, bien davantage que de celles dont, à l'inverse, la prise en compte occasionnerait des dépenses supplémentaires : pour le dire sommairement, l'horizon du contrôle est davantage la fraude sociale que son envers, le non-recours aux prestations², qui a récemment été pris en compte, mais dans d'autres dispositifs institutionnels³. Au-delà de la « justice » qui consiste à distribuer « tous les droits, rien que les droits », pour reprendre une formule antérieurement usitée, cette politique tend davantage à réduire les erreurs qui occasionnent des débours (indus, frauduleux ou non) que celles qui privent les allocataires du bénéfice des prestations auxquelles ils pourraient légalement prétendre. De fait, même si les contrôles occasionnent également l'identification de sommes non versées à tort (rappels), le ciblage à partir duquel ils sont organisés vise davantage la détection des indus et des fraudes que celle des situations de non-recours, ou de bénéfice partiel des prestations, qui sont au moins aussi nombreuses⁴. Cette logique de la rentabilité financière serait également portée par la diffusion des « bonnes pratiques » du contrôle, celles-ci étant de permettre la rentabilisation de l'action du contrôle, via un calcul « coût-rentabilité » du contrôle.

2 – Un ensemble d'actions coordonnées

Au-delà de cette affirmation « politique » d'un contrôle désormais érigé au rang de préoccupation nécessaire et légitime, le renforcement de la politique de contrôle consiste en une coordination d'ensemble inédite des différents aspects constitutifs du contrôle. De l'accessibilité des données à la définition des sanctions, de la production des statistiques de fraude à la formation des agents de contrôle, de la constitution d'applications informatiques aux pratiques de communication, ces aspects sont multiples et variés. Lorsqu'ils existaient, ils demeuraient faiblement coordonnés, car ils n'étaient ni pensés conjointement dans une logique d'ensemble, ni effectivement organisés de façon programmatique par des acteurs pouvant leur assurer une cohérence. Le renforcement de la politique de contrôle consiste donc aussi en sa *structuration organisationnelle* (réorganisation interne des compétences en matière), qui va de pair avec la *coordination effective des différents dossiers* (accès aux informations, échanges avec les partenaires, aspects juridiques, etc.), *des différents acteurs et services* (informaticiens, comptables, techniciens, etc.) et *des différents instruments et moyens* (contrôle sur place, outils statistiques, etc.) du contrôle. Cela consiste également en la *procéduralisation* du contrôle, qui ne résulte plus seulement en une addition d'actes

² ODENORE, *L'envers de la « fraude sociale »*, Paris, La Découverte, 2012.

³ Voir la Cog 2013-2017, fiche n° 6, p. 49-53, qui prévoit notamment l'instauration d'un « rendez-vous des droits » auprès de publics ciblés, et des efforts en matière de recherche de droits potentiels comme d'identification des mécanismes de non recours.

⁴ *Ibid.*

séparés, mais consiste désormais en une série de procédures spécifiquement conçues à cette fin (comme pour la qualification de la fraude et sa sanction, des critères définis pour les agents de contrôle à la préparation des dossiers et à leur examen par les « commissions fraude » et jusqu'aux barèmes de sanction). Cela consiste enfin en la mise en place d'une *évaluation* du contrôle, sous différents aspects (le nombre de dossiers détectés, les sommes en jeux, les sanctions prononcées) à différents niveaux (le travail des contrôleurs, le bilan des caisses locales), et par différents acteurs (les managers locaux, la Caisse nationale, la Cour des comptes).

3 – Un durcissement du traitement des dossiers

En plus de sa consolidation en tant que politique coordonnée et systématisée, le renforcement de la politique de contrôle consiste aussi, comme on l'évoquait plus haut à propos de l'application du principe du « paiement à bon droit », en son orientation tendanciellement plus stricte et plus directement contraignante pour les allocataires. La priorité accordée à la limitation des prestations indues et leur recouvrement se traduit par la place plus importante accordée à la lutte contre la fraude dans la politique de contrôle. Comme toute déviance, la fraude consiste en des actes objectifs (fausses déclarations, usurpation d'identité, par exemple), mais aussi en des opérations sociales de définition de ces actes comme déviants ; en l'occurrence « frauduleux »⁵. Ces opérations et leur variation ont leurs logiques propres, qui tiennent notamment aux dispositifs institutionnels (règles au principe de l'identification des fraudes, travail des commissions et des agents institués pour lutter contre la fraude) et à leur évolution. Les opérations de qualification de la fraude et leur variation dans le temps ne reflètent donc pas, en tout cas pas seulement, les changements objectifs des situations qualifiées. En l'occurrence, on le verra, la propension à qualifier des situations de « frauduleuses » a sensiblement augmenté. Des situations aujourd'hui qualifiées de frauduleuses ne l'auraient pas été dans le contexte antérieur, non parce qu'elles seraient aujourd'hui mieux détectées (ce qu'elles sont par ailleurs), mais parce que les critères d'appréciation qui fondent la qualification frauduleuse ont changé, et que la propension à mobiliser ces critères pour engager une procédure en ce sens a augmenté. Si les statistiques de la Cnaf donnent à voir une nette augmentation du nombre de fraudes, il est donc en la matière, comme pour tout acte de déviance, impossible de démêler précisément ce qui tient à l'évolution effective du nombre de fraudes commises et ce qui, d'autre part, tient à l'activité d'identification des fraudes, qui a pour sa part considérablement augmenté, et qui comme on vient de le voir tend aujourd'hui à qualifier plus facilement de frauduleuses les situations contrôlées. Cette augmentation numérique est en quelque sorte le produit de la politique institutionnelle, en ce qu'elle va de pair avec la volonté d'améliorer, mais aussi de démontrer l'amélioration de l'efficacité des contrôles. La perspective annoncée d'objectifs chiffrés pour, comme le disent les agents, « faire de la fraude », illustre bien ce processus. Cette pression encourageant à une « politique du chiffre » émane, comme nous le verrons, à la fois logiquement de la Caisse nationale mais également d'institutions dont le champ de compétences n'inclue pas *a priori* la gestion de la lutte contre la fraude, telle que la Cour des comptes.

⁵ Howard BECKER, "Outsiders : Etudes de sociologie de la déviance", Paris, Editions Métailié, 1985.

« J'ai jusqu'à présent pas eu d'objectif chiffré. Il va y en avoir par rapport au nouveau plan de contrôle puisqu'il va falloir avoir un pourcentage de dossiers fraude par rapport au pourcentage de contrôles effectués. On va arriver là sur des notions chiffrées. Mais jusqu'à présent on était libre comme l'air, on avait moins de pression de qualifier un dossier fraude. [...] La pression va forcément augmenter. [...] Pour l'instant il n'y a pas de pression chiffrée, elle va arriver. » [Responsable contentieux, Caf B].

Or, les situations ainsi qualifiées font désormais, l'objet de sanctions beaucoup plus systématiques qu'auparavant, sous la forme de pénalités administratives décidées par les Caf, dont la possibilité a été introduite en 2007 et renforcée en 2010⁶, mais aussi de dépôts de plainte au tribunal correctionnel, autrefois exceptionnels et désormais systématisés, suite à l'obligation légale faite fin 2005 aux organismes de protection sociale de poursuivre pénalement les allocataires lorsque « une fraude est constatée pour un montant supérieur à un seuil fixé par décret »⁷. Ces dépôts de plainte plus nombreux ont conduit à une très forte augmentation des condamnations pour « fraude sociale », dont le nombre a été multiplié par près de 2,5 entre 2005 et 2012 (de 242 à 581), quand dans le même temps le nombre total de condamnations pour délits n'augmentait que de 4 %, les condamnations pour fraude fiscale et celles pour travail illégal connaissant une baisse respectivement de 11 et 15 % sur cette période⁸.

Plus largement, et au-delà de la fraude, les situations complexes et instables qui caractérisent les allocataires précaires, qui sont les plus contrôlés, ouvrent tout particulièrement la voie à un travail d'interprétation (par exemple : telle personne est-elle isolée ou non ?). Ce travail d'interprétation est lui-même soumis à des évolutions, conduisant en l'occurrence à un usage plus restrictif des critères (moindre propension à reconnaître les situations d'isolement) et à une moindre tolérance à l'égard des manquements constatés. Plus souvent contrôlés que les autres allocataires, les bénéficiaires de minima sociaux se voient aussi appliquer les règles de manière plus stricte qu'auparavant, conférant au contrôle un caractère plus contraignant même s'il ne débouche pas sur l'identification d'une fraude. Par exemple, les contrôleurs avaient souvent tendance, dans les cas de reprise de vie maritale non déclarée sans fausse déclaration ou intention de triche manifeste, à dater cette reprise du jour du contrôle, rétablissant la « vérité » de la situation, sans pénaliser financièrement l'allocataire par une demande de remboursement. Pour le même type de situation, ils ont aujourd'hui davantage tendance à

⁶ La circulaire de la Direction de la Sécurité sociale n° DSS/2011/142 du 8 avril 2011 relative au dispositif des pénalités administratives dans les organismes chargés de la gestion des prestations familiales et des prestations d'assurance vieillesse précise les modalités d'application du décret n° 2010-1227 du 19 octobre 2010 pris pour l'application du nouvel article L.114-17 du code de la Sécurité sociale ; ce dernier article, révisé par la Loi de financement de la Sécurité sociale pour 2010 (article 87), refond « le dispositif des pénalités financières des organismes de Sécurité sociale des branches Famille et Vieillesse en allégeant la procédure, en élargissant les griefs et les acteurs susceptibles de se voir infliger une pénalité et en instaurant des pénalités mieux proportionnées à la gravité du préjudice et des faits, notamment par des pénalités aggravées lorsque l'intention de frauder est établie et dans les cas de fraude en bande organisée ».

⁷ Article L. 114-9 du code de la Sécurité sociale, créé par la Loi n° 2005-1579 du 19 décembre 2005 de financement de la Sécurité sociale pour 2006, modifié par la Loi n° 2007-1786 du 19 décembre 2007 de financement de la Sécurité sociale pour 2008. Décret n° 2006-1612 du 15 décembre 2006 - art. 1 JORF 17 décembre 2006 fixant les seuils, D. 114-5 du code de la Sécurité sociale.

⁸ Source : Statistiques annuelles des condamnations prononcées par les tribunaux français, telles qu'elles ressortent du fichier national du casier judiciaire, Ministère de la Justice (série constituée par nos soins). Il s'agit de données agrégées sous la catégorie « fraudes aux prestations et cotisations sociales », intégrant donc des délits qui ne correspondent pas au champ de notre étude. Il n'a pas été possible d'obtenir des données détaillées, cependant le Ministère de la Justice nous indique qu'au moins 95 % des condamnations concernent les cas de « fraude ou fausse déclaration pour l'obtention de prestation ou allocation indue versée par un organisme de protection sociale » (art.441-6 al.2 du code pénal), et les « manœuvres frauduleuses ou fausses déclarations pour l'obtention de prestations familiales indues » (art.L.114-13, art.L.511-1 du code de la Sécurité sociale). L'évolution n'est pas parfaitement linéaire, le nombre de condamnations pour fraude sociale atteignant son maximum en 2010 (597). La tendance d'ensemble demeure, avec des effectifs qui restent certes assez faible, néanmoins fortement orientée à la hausse.

établir la date antérieure de « reprise de la vie maritale », et donc à demander le remboursement d'indus. Ainsi, alors qu'au début des années 2000, le contrôle des allocataires était en partie euphémisé en le présentant comme intégrant une dimension de « conseil » aux allocataires, la dimension coercitive du contrôle est désormais plus nette, et aussi plus volontiers assumée. Le renforcement de la politique de contrôle, c'est donc bien aussi son durcissement socialement ciblé vers les allocataires précaires qui présentent, davantage que les autres, des « risques » en matière de fiabilité des informations, cela ne serait-ce qu'en raison de situations instables (et donc de possibilités de retards, oublis ou erreurs dans la déclaration des changements de situation), de critères plus malaisés à établir, de difficultés culturelles à se conformer aux demandes administratives, sans même parler de la « fraude forcée »⁹ ou (ce qui resterait à démontrer), d'une propension plus forte aux fausses déclarations dans les régions inférieures de l'espace social.

Depuis le début des années 2000, la politique de contrôle s'est donc renforcée, ce renforcement consistant en trois processus distincts mais associés les uns aux autres : l'affirmation du contrôle en tant que politique institutionnelle légitime ; l'organisation coordonnée des diverses ramifications des opérations de contrôle ; et enfin le durcissement de la conduite de cette politique conduisant à augmenter ses conséquences contraignantes pour les allocataires, et notamment ceux parmi les plus précaires.

Ces évolutions générales marquent des changements importants par rapport à la situation que nous avons observée au début des années 2000 à l'occasion d'une précédente recherche à laquelle nous renvoyons le lecteur, et nous référerons implicitement pour fonder l'analyse de ces transformations¹⁰. Le présent rapport vise à en rendre compte sous leurs multiples aspects, à les préciser et les nuancer, et à en détailler les modalités concrètes.

Nous utiliserons à cette fin le cadre d'analyse de la sociologie de l'action publique qui place en son centre les relations entre les acteurs concernés et leurs pratiques concrètes¹¹. Nous reviendrons dans un premier temps sur le contexte général dans lequel ces évolutions trouvent leur origine. Ce sera l'occasion d'évoquer les changements dans les relations interinstitutionnelles au plan national qui ont incité à renforcer le contrôle, et les évolutions notamment juridiques qui ont concrétisé cette incitation (Partie 1). Dans les deux parties suivantes, nous préciserons les différentes modalités de *l'organisation sociale de la politique de contrôle*, c'est-à-dire de l'établissement des positions et des relations engagées dans sa mise en pratique : développement de collaborations institutionnelles, engagement de nouveaux acteurs dans la conduite des contrôles, spécialisation des fonctions en la matière. Nous montrerons ainsi deux tendances *a priori* contraires, l'évolution de l'organisation du contrôle procédant à la fois *par extension* (en multipliant les intervenants), et *par intensification* (en renforçant la spécialisation des compétences). Loin d'être contradictoire, cette double évolution vers l'élargissement de l'espace des intervenants, et vers le développement du contrôle comme compétence spécifique, fonde le renforcement de l'organisation du contrôle. Elle s'observe tant au niveau de la Caisse nationale (Partie 2) que des relations entre les caisses locales et la Caisse nationale, des relations entre les caisses et ses partenaires locaux, et des relations au sein des caisses (Partie 3). Nous verrons ensuite

⁹ Sandrine GARCIA, « La fraude forcée », Actes de la recherche en sciences sociales, 1997, vol. 118, n° 1, p. 81-91.

¹⁰ V. DUBOIS, « Les conditions socio-politiques de la rigueur juridique », op. cit.

¹¹ Vincent DUBOIS, « L'action publique », in Antonin Cohen, Bernard Lacroix et Philippe Riutort (dir.), « Nouveau manuel de science politique », Paris, La Découverte, 2009, p. 311-325.

comment cette évolution organisationnelle se traduit dans les changements qui affectent la mise en pratique du contrôle. Nous mettrons ici en évidence une double tendance à la *rationalisation* de la conduite des contrôles, par la technicisation et la standardisation des pratiques, et au *maintien de pratiques plus traditionnelles* et individualisées. Plus précisément, nous verrons comment se combinent l'automatisation et le pouvoir d'appréciation des agents, le contrôle à distance et le contrôle rapproché, et montrerons là encore comment c'est la combinaison de ses tendances diverses sinon opposées qui fonde le renforcement de la mise en œuvre des contrôles (Partie 4). Nous verrons enfin quels sont les effets de ces changements d'organisation et de cette rationalisation des pratiques sur le traitement des dossiers et des populations contrôlés, de manière à prendre la mesure du durcissement effectif du contrôle, en établissant autant que possible l'évolution comparée des indus et fraudes détectés et des pénalités, rappels, et recouvrements. Nous montrerons une troisième tension qui atteste le renforcement des contrôles, cette fois entre leur augmentation globale et leur ciblage social (Partie 5).

Si le phénomène objectif des fraudes et abus aux aides sociales est aussi ancien que ces aides elles-mêmes, et si ce phénomène fait l'objet de discours politiques et d'initiatives pour le combattre de façon à la fois ancienne (on en trouve des traces dès la fin du XIXe siècle) et relativement récurrente (qu'il s'agisse des « faux chômeurs » ou plus généralement des « profiteurs » du système), la construction publique de ce problème et, plus encore, sa constitution comme objet de politique publique sont en France assez récentes. Sa première officialisation date de 1995, lorsqu'est commandité un rapport parlementaire sur la question, et qu'émergent les premières initiatives gouvernementales et institutionnelles¹². S'amorce ainsi un processus multiforme de promotion du contrôle comme nouvel impératif des politiques et administrations sociales qui atteint son maximum au milieu des années 2000 puis sous le quinquennat de Nicolas Sarkozy.

De ce processus, on connaît les manifestations les plus visibles. Il s'agit en premier lieu de la multiplication des prises de position politiques sur ces questions, d'abord à droite, puis dans un plus large spectre du champ politique ; en période électorale (on pense tout particulièrement aux campagnes pour l'élection présidentielle de 2007 et 2012), mais aussi en dehors de ces périodes. Certains parlementaires se font connaître par ce biais, comme Eric Ciotti, député UMP en 2007 puis président du Conseil Général des Alpes Maritimes l'année suivante, ou Dominique Tian, député UMP des Bouches-du-Rhône et auteur d'un rapport sur la fraude à l'Assemblée nationale, et plusieurs personnalités de premier plan, comme Eric Raoult, Laurent Wauquiez et bien sûr Nicolas Sarkozy ont régulièrement fait des déclarations dénonçant la fraude et plus largement l'assistanat. Au-delà de ces déclarations souvent polémiques, il importe de noter l'installation de ces questions dans le discours politique. Elles sont désormais abordées de manière routinière par toutes les catégories d'acteurs politiques (élus locaux, notamment au niveau départemental à propos du Rsa, parlementaires « de base », au travers notamment des questions adressées aux ministres concernés). Si la critique de « l'assistanat » et les incitations à renforcer le contrôle ont été, et restent pour partie, un marqueur « de droite », elles sont désormais également formulées par des responsables politiques du Parti socialiste, comme en ont témoigné notamment la reprise du thème des « droits et devoirs » et du renforcement des obligations faites aux assistés par Ségolène Royal en 2007 et 2011, ou la promotion du contrôle des chômeurs par le ministre du Travail François Rebsamen en septembre 2014.

Le traitement médiatique de la fraude forme la seconde manifestation directement visible de la promotion du contrôle. Alors que ces questions étaient rarement abordées dans les médias français, elles sont devenues un sujet courant. Non seulement les cas d'escroquerie aux allocations ont donné lieu à un grand nombre d'articles dans la presse locale et nationale, mais la « mise en série » de ces cas, combinée à des tentatives de bilans chiffrés a contribué à accréditer l'idée que la fraude était un problème important à résoudre.

¹² Vincent DUBOIS, « *La fraude sociale : la construction politique d'un problème public* », in Romuald Bodin (dir.), « *Les métamorphoses du contrôle social* », Paris, La Dispute, 2012, p. 27-38.

Comme le discours politique, ce discours médiatique provient d'abord de régions particulières de l'espace journalistique : titres « de droite » (*Le Point*, *Valeurs actuelles*) ou émissions télévisées grand public sur l'économie et ses scandales (« Capital » sur M6). Mais comme dans l'espace politique, cette thématique s'est progressivement diffusée dans l'ensemble du champ médiatique, selon un effet classique d'alignement des supports concurrents sur les mêmes thèmes. Contrairement à ce qui a été le cas aux Etats-Unis dès le début des années 1980¹³ et à partir de la décennie suivante en Grande-Bretagne, les médias français ont moins été à l'initiative de la dénonciation de la fraude qu'ils n'ont accompagné cette dénonciation émanant du champ politique, et les initiatives gouvernementales multipliées dans ce domaine surtout à partir du milieu des années 2000. Si les médias n'ont donc pas joué un rôle de déclencheur dans la construction de la fraude comme problème public, ils ont en revanche largement contribué à l'accréditation de son importance et à la légitimation des orientations vers davantage de contrôle. Et s'il n'y a évidemment pas de rapport de cause à effet entre traitement médiatique et politique institutionnelle, ce traitement compte au nombre des facteurs que nos interlocuteurs identifient comme des éléments de pression extérieure pour un contrôle plus efficace. C'est ainsi le cas d'un agent de la Caisse nationale :

« C'est quand même assez nouveau que des news magazine comme l'Express ou autres fassent la une avec la fraude sociale ! C'est... Y a quinze ans c'était pas vendeur. Aujourd'hui quand ils le font – et en général si ils font une couverture, c'est que c'est censé vendre – c'est que ça intéresse, que ça fait peur ou que ça renforce les citoyens dans leurs convictions, enfin bref, y a toute une force, là, qui pousse sur ce sujet-là et qui nous oblige, soit à démontrer tout ce que l'on fait, soit à améliorer parce que parfois le doigt est mis sur d'éventuelles lacunes. »
[Entretien, Responsable du département finances et qualités comptables, Cnaf].

Débats politiques et traitement médiatique ont indéniablement joué un rôle important dans l'imposition progressive de nouvelles manières de penser et de parler des bénéficiaires d'aides sociales, la dénonciation de l'assistanat formant le pendant négatif de la valorisation du travail, celle des abus formant le pendant négatif de politiques sociales supposées favoriser « l'activation ». Associée à ces représentations morales et sociales, la focalisation des débats sur le financement de l'Etat social a également contribué à la promotion du contrôle des bénéficiaires comme moyen d'éviter les gaspillages. Tant les débats politiques que le traitement médiatique de ces questions ont ainsi contribué à l'imposition d'un contrôle renforcé comme impératif des politiques sociales et d'emploi. Ils mériteraient à ce titre une analyse complète, qui dépasse largement les limites du présent rapport. On se concentrera donc sur ce qui apparaît le plus directement déterminant pour le renouvellement des pratiques de contrôle des allocataires. On reviendra dans un premier temps sur les principales transformations intervenues dans les relations interinstitutionnelles dans lesquelles se sont développées les incitations faites à la branche Famille de développer sa politique de contrôle. On verra ensuite comment les évolutions légales et réglementaires ont conjointement renforcé les obligations de contrôle, et offert de nouvelles ressources pour sa mise en œuvre.

¹³ Martin GILENS, "Why Americans Hate Welfare: Race, Media and the Politics of Anti-Poverty Policy", Chicago, University of Chicago Press, 1999.

1 – Reconfigurations institutionnelles et incitations au contrôle

Sans postuler un déterminisme par les structures institutionnelles, dont la définition est elle-même à expliquer, on retiendra ici des analyses néo-institutionnalistes des politiques publiques l'idée selon laquelle ces structures, c'est-à-dire les institutions elles-mêmes et les relations qu'elles entretiennent, contribuent à rendre possibles ou non des orientations de politique publique¹⁴. En l'occurrence, les réformes de la « gouvernance » de la Sécurité sociale intervenues à partir de 1996, l'intervention nouvelle de la Cour des comptes dans ce domaine, et la création d'instances spécialisées ont conduit à une nouvelle économie des relations interinstitutionnelles qui a favorisé le développement des politiques de contrôle.

1.1 – De la rigueur gestionnaire à la rigueur juridique : les effets de la « nouvelle gouvernance » de la Sécurité sociale

Dans la continuité d'un processus de long terme renforçant le rôle de l'Etat dans la gestion de la Sécurité sociale, le « plan Juppé » de 1995-1996 a contribué à réunir des conditions institutionnelles favorables au contrôle.

L'implication croissante du Parlement dans la gestion des caisses, avec notamment le vote annuel de la Loi de financement de la Sécurité sociale, a contribué à l'inscription institutionnelle de la gestion des caisses dans le débat politique, et à instaurer une forme de « contrôle » parlementaire de cette gestion. La combinaison d'un souci de saine gestion et d'une limitation des dépenses d'une part, et des logiques propres au débat parlementaire favorisant la mobilisation de la question de la fraude et du contrôle sous ses différentes connotations gestionnaires et morales d'autre part, a favorisé l'inscription inédite de ces questions à l'agenda parlementaire. Par contrecoup, cet investissement parlementaire nouveau a contribué à la formation d'une incitation politique au développement du contrôle, fut-elle sans effet directement contraignant, comme en témoigne la multiplication des questions parlementaires dans ce domaine, et de la nécessité d'y apporter des réponses par les organismes concernés.

Mais c'est surtout l'instauration en 1996 des Conventions d'objectifs et de gestion qui, marquant la modification des rapports entre les caisses de Sécurité sociale et l'Etat dans le sens d'un renforcement du pouvoir gouvernemental, a dans le même temps créé une nouvelle incitation institutionnelle au contrôle. S'il serait abusif de voir dans cette coïncidence chronologique un simple rapport de cause à effet, on peut cependant accrédi-ter cette hypothèse par le fait que les premiers efforts coordonnés de la Cnaf en matière de politique de contrôle datent précisément de l'élaboration de la première Convention d'objectif et de gestion. Une lecture de l'ensemble de ces conventions (1997-2000, 2001-2004, 2005-2008, 2009-2012, 2013-2017) conduit à dégager une montée en charge progressive de la politique de contrôle, avec le développement graduel de nouvelles initiatives et de nouveaux moyens qui culmine avec la Cog 2009-2012, la dernière

¹⁴ Pour un exemple de cette démarche dans le cas de l'histoire de la protection sociale aux Etats-Unis, voir Theda SKOCPOL, "Protecting soldiers and mothers : the political origins of social policy in the United States", Cambridge, Harvard University Press, 1995.

convention stabilisant les développements antérieurs et systématisant leur suivi plus qu'elle n'ajoute de nouveaux dispositifs à l'ensemble déjà très complet et complexe constitué au cours des quinze années précédentes.

Nous résumerons ici sommairement le contenu des cinq conventions concernant le contrôle, considérant ces documents comme le « produit officiel » qui donne à voir les résultats des relations entre le Gouvernement et la Cnaf dont on fait l'hypothèse que l'évolution participe au renforcement du contrôle.

La Convention d'objectifs et de gestion 1997-2000 pose dans son article 4 « Des prestations gérées avec rigueur par les Caf » (p. 6-7) la première formulation de ce qui deviendra le principe de gestion institutionnel du « paiement à bon droit » : verser les prestations « au bon moment, au bon montant et à la bonne personne ». L'orientation de ce principe dans une logique financière est déjà énoncée : c'est « un objectif fondamental » dans « les circonstances actuelles de maîtrise des dépenses publiques ». Au début des années 2000, nos interlocuteurs indiquent clairement le rôle des incitations politiques, elles-mêmes formulées dans la perspective d'une maîtrise des dépenses.

« En 1995, il y a eu une incitation forte à la politique de contrôle. [...] Donc il y a de la part des Pouvoirs Publics à cette période une dominante contrôle qui est forte. Qui est forte mais qui s'explique pour des raisons tenant à ce que d'aucuns pensaient qu'avec une politique de contrôle très vive sur le Rmi, il y avait peut-être un milliard à récupérer. C'est dans un contexte d'explosion financière, d'explosion du nombre de bénéficiaires et où je pense que l'État estime qu'il y a des économies à réaliser à travers une politique de contrôle appuyée »¹⁵.

Le texte revendique la conduite d'« une politique ambitieuse de contrôle » qui repose sur les transferts de données sociales, le contrôle sur pièces et le contrôle sur place, et formule un objectif quantitatif d'augmentation des contrôles : passer de 15 % à 25 % des allocataires contrôlés chaque année. Par comparaison avec ce qui adviendra dans les années suivantes, cet objectif apparaît en fait assez vague et tenir pour une part de l'affichage d'une volonté plus que d'une planification systématique.

« 25 %, ça a été fixé comme ça, de manière intuitive. Pourquoi il a fallu afficher 25 % ? Évidemment parce qu'il y avait eu le rapport de Courson, et des demandes fortes de plus de contrôle. Il fallait fixer un chiffre, mais on avait aucune base, puisqu'il n'y avait pas encore de bilans réalisés de la politique de contrôle. Ça s'est décidé un jour, le Directeur de la Cnaf était au cabinet, à 10 h 00 du soir, et on a décidé qu'on mettrait 25 %. 25 % c'est un chiffre assez rond, ça permet de dire "c'est un allocataire sur quatre", on peut penser que tous les quatre ans tout le monde est contrôlé, en fait c'est pas ça du tout, mais on voyait bien l'influence du contexte de l'époque »¹⁶.

De fait la Cnaf fixe seulement « un objectif minimal de nombre de contrôles sur place par rapport au nombre d'allocataires ». Les indicateurs de suivi demeurent limités et assez rudimentaires par rapport à ceux qui seront constitués par la suite : nombre et nature des contrôles réalisés, masses notifiées, reversées ou récupérées.

¹⁵ Philippe Steck, directeur des prestations, entretien 2002.

¹⁶ Entretien Daniel Buchet, 2002.

Si la convention 1997-2000 peut rétrospectivement être considérée comme le point de départ d'une politique de contrôle en réponse à la demande gouvernementale, la convention suivante marque quant à elle une nouvelle étape dans l'affirmation d'une politique institutionnelle plus globale, qui pour la première fois intègre le contrôle dans le cadre de la « maîtrise des risques ».

« Le développement du contrôle interne dans le cadre de la dernière Cog a permis de mieux identifier les risques financiers inhérents à un système qui gère des flux financiers considérables. Mais la juxtaposition de ces démarches de contrôle interne avec les autres formes de contrôle (vérification financière, contrôle des allocataires) n'a pas permis de développer l'efficacité globale de ces différents dispositifs à la hauteur des investissements qu'ils représentent. C'est pourquoi la nouvelle Cog prévoit de mettre en œuvre une politique globale de maîtrise des risques et de prévention des indus. Il s'agit de mieux sécuriser les différents risques et de cibler nos contrôles sur ceux qui sont les plus importants » (p. 17, c'est nous qui soulignons).

La convention prévoit l'établissement d'un « référentiel général des risques » parmi lesquels figurent les déclarations des allocataires. On voit ainsi émerger un rapprochement avec le contrôle comptable, dit alors « contrôle interne », et le contrôle des allocataires. Ce dernier est repensé « à partir de l'analyse des risques et de leurs modalités de sécurisation » qui doit présider à « l'établissement des normes de contrôle ». De la même manière, « la prévention et l'amélioration du recouvrement des indus » doivent faire l'objet d'un plan d'action qui repose sur des analyses permettant d' « identifier leurs causes », ainsi que leurs perspectives de recouvrement. Cette démarche plus analytique intègre l'importance nouvelle accordée au ciblage, dans un contrôle qui était jusque là resté effectué sur une base largement aléatoire.

La convention 2005-2008 marque plusieurs évolutions. Elle insiste tout d'abord davantage sur la lutte contre la fraude à laquelle la politique de contrôle est désormais plus systématiquement associée. Sans doute est-ce là un effet de ce que la fraude devient davantage un objet de préoccupation politique à cette période, notamment au plan gouvernemental, même si elle n'est pas encore complètement concrétisée (le Comité national de lutte contre la fraude en matière de protection sociale n'est créé qu'en octobre 2006). En second lieu, la convention apporte des innovations en prévoyant un identifiant national et un répertoire national des allocataires, notamment à des fins de contrôle. C'est là une réponse à des préconisations de longue date émanant de responsables politiques. En troisième lieu, et plus généralement, la convention renforce la systématisme de la « maîtrise des risques » qui est désormais beaucoup plus détaillée (voir encadré ci-dessous).

Article 18 : Renouveler la politique de maîtrise des risques

La branche met en œuvre les dispositions approuvées par l'Etat pour maîtriser les risques inhérents à l'exercice de ses missions tant dans le domaine des prestations légales que celui de l'action sociale familiale :

- en éliminant les dysfonctionnements de ses processus,
- en assurant un exercice compétent des métiers,
- en veillant à la fiabilité des données qui entrent dans ses processus. Cette politique couvre les risques financiers ainsi que les risques de fraude et d'insuffisance de la qualité selon le principe de l'assurance raisonnable.

18.1 Un référentiel national des risques et des sécurités

Un référentiel national des risques et des sécurités a été établi pour :

- analyser les risques par grands processus,
- définir un socle commun de sécurisations et de contrôles garantissant l'homogénéisation des actions de contrôles et permettant un ajustement dans le temps de la pertinence des sécurités au fil des résultats obtenus,
- repérer les actions de progrès à conduire. La mise en œuvre de ce référentiel fait l'objet d'une planification. Un indicateur assure le suivi de cette mise en œuvre.

18.2 Des actions de contrôle renforcées et optimisées

Afin d'optimiser les ressources affectées aux contrôles, la Branche :

- procède à une analyse de ses méthodes de contrôle,
- ajuste ses contrôles à la réalité des risques, en particulier en ce qui concerne la vérification de la condition de résidence et le contrôle des ressources,
- privilégie le recueil des informations à la source et les sécurisations automatisées,
- cible les actions de prévention des indus et des fraudes,
- renforce l'efficacité de ses contrôles sur place. Elle s'engage à ce qu'au moins 30 % des faits générateurs saisis dans Cristal fassent l'objet d'une sécurisation a priori ou d'un contrôle a posteriori.

Pour permettre à la vérification comptable de contribuer à la couverture globale des risques, ses modalités d'exercice sont renouvelées :

- par la mise à disposition d'indicateurs et d'outils adéquats,
- par des actions permettant l'évolution des compétences et des métiers. Les principes et les modalités du contrôle des équipements et services d'action sociale sont intégrés à la démarche de contractualisation avec les partenaires. Des taux de sécurisation des risques pour les aides collectives et individuelles sont fixés à l'issue d'une phase d'expérimentation.

18.3 Une politique de prévention et de lutte contre les fraudes

Les situations de fraude font l'objet d'une analyse nationale afin de lutter contre celles-ci et d'en renforcer la prévention. Dans cette perspective, la Cnaf met en place une mission de lutte contre la fraude.

18.4 Un identifiant national des allocataires

La Cnaf s'engage à mettre en place un identifiant national et un répertoire national des allocataires destinés à faciliter le développement de l'administration électronique, les actions de contrôle et l'accès à une information sur leur dossier en tout point du territoire.

L'Etat appuie cette démarche en faisant évoluer, si nécessaire, la réglementation.

18.5 Un pilotage en continu de la gestion des risques

Afin d'assurer un pilotage en continu de la gestion des risques, la branche s'appuie sur :

- un plan annuel de maîtrise globale des risques pour organiser l'action,
- des indicateurs d'activité et de résultats pour évaluer les actions réalisées et apporter les correctifs nécessaires à une amélioration de la gestion des risques,
- un bilan annuel communiqué à l'Etat.

On le voit, cette systématisation consiste notamment en un renforcement des analyses *ex ante* permettant l'identification des risques à maîtriser. L'ajustement de la politique de contrôle en fonction des résultats de ces analyses marque une évolution plus générale vers le renforcement des usages de l'information dans le sens d'une rationalisation des pratiques pour une plus grande efficacité. Cette systématisation consiste parallèlement en un renforcement du suivi *ex post* avec le premier développement d'indicateurs de résultats : taux de contrôle et de sécurisation des faits générateurs, taux de régularisation associée aux contrôles des allocataires, taux d'indus par rapport aux prestations versées, taux de recouvrement des indus gestion. L'une et l'autre de ces systématisations, et tout particulièrement les indicateurs de suivi, tiennent en particulier à la perspective de la certification des comptes que la Cour des comptes opère pour la première fois en 2006.

La convention suivante poursuit en ce sens, et prévoit d'intégrer au plan de maîtrise des risques les « constats des missions d'audit internes et externes, telles que celles formulées par la Cour des comptes à l'occasion de la procédure de certification des comptes ». D'un rôle d'incitation au contrôle, les organismes externes, ici la Cour des comptes, se rapprochent d'un rôle de fourniture d'informations et préconisations intégrées à la définition des pratiques de la caisse. Cette convention donne à voir une politique de contrôle arrivée à maturité. Outre l'accent mis sur l'accès aux informations des autres organismes et les échanges de données automatisées, elle renforce l'accent mis sur la lutte contre la fraude, devenue plus que jamais une préoccupation gouvernementale après l'élection de Nicolas Sarkozy. L'article 2 du décret du 18 avril 2008 relatif à la lutte contre la fraude stipule d'ailleurs que la coordination des actions menées en matière de lutte contre la fraude s'opère notamment dans le cadre des Conventions d'objectifs et de gestion entre les services de l'Etat concernés et les organismes de Sécurité sociale.

Article 16 : développer la lutte contre la fraude

La lutte contre la fraude a été significativement renforcée sur la période de la précédente Cog avec une forte progression de la détection des cas de fraudes. En complément de l'optimisation des fonctions de sécurisation et de contrôle, cet effort est poursuivi avec pour objectifs spécifiques :

- d'améliorer la connaissance du phénomène de la fraude en mettant en place des outils statistiques permettant de mesurer son importance ;
- de mieux détecter les indus frauduleux ;
- de mieux donner suite à la détection des cas de fraude en utilisant notamment les différentes dispositions existantes telles que la fongibilité dans la récupération des indus, les sanctions administratives ou les signalements aux partenaires ;
- de développer les actions de prévention de la fraude par la formation des agents et par une information spécifique en direction des bénéficiaires. Afin de renforcer l'implication des équipes locales, une étude est conduite pour permettre une fongibilité budgétaire entre les sommes recouvrées dans le cadre du mécanisme des pénalités financières et le budget de gestion administrative des Caf.

Au plan organisationnel et de la conception, une nouvelle étape est franchie en ce qui concerne la place de la « maîtrise des risques ». Non seulement le contrôle des allocataires est, comme c'est le cas depuis le début des années 2000, placé au sein d'un effort global de maîtrise des risques, mais désormais, la maîtrise des risques est une référence transversale qui a vocation à concerner l'ensemble des processus au sein des caisses. Elle doit être « replacée au sein de l'activité de gestion des prestations légales » et « placée à toutes les étapes et intégrée dès la conception de tout nouveau processus ». Dans la mesure où le contrôle des allocataires occupe une place centrale dans la maîtrise des risques, on comprend dès lors que cette nouvelle manière de penser l'organisation participe très directement à ce que ce contrôle, et avec lui la lutte contre la fraude, s'inscrive dans les différents aspects du fonctionnement de l'Institution. Cette politique de maîtrise des risques est outillée, notamment par la mise en œuvre d'une « cartographie des risques » destinée à les évaluer de façon systématique. Elle donne également lieu à la poursuite de l'effort de développement d'indicateurs, qui sont destinés indissociablement à la rationalisation de la gestion interne et à la présentation de résultats de plus en plus demandés par le Gouvernement et la Cour des comptes, pour laquelle ils ont été en partie conçus. C'est aussi dans cette « politique des indicateurs » que s'opère le rôle incitatif au contrôle du Gouvernement et de la Cour des comptes.

*Indicateurs « Optimiser et sécuriser la production du service »
(Cog 2009-2012, p. 63)*

Objectif stratégique	Nature	Modalités de calcul	Cibles	Observations
Garantir l'exactitude	Indicateur de « juste droit »	A partir d'un échantillon de dossiers entièrement reliquidés une extrapolation est menée pour déterminer la part des dossiers ayant été payés à juste droit. Et les impacts financiers des écarts au juste droit. Nombre de dossiers n'ayant pas fait l'objet d'un redressement / nombre total de dossiers.	A déterminer en fonction des résultats de la campagne en cours.	Indicateur national
	Taux d'indus (hors rSa et régularisations liés à la politique de contrôle) par rapport au montant des prestations versées	Nombre d'indus (hors rSa et régularisations liés à la politique de contrôle) / prestations versées	Indicateur de suivi	
	Taux de recouvrement des indus	Montants des indus recouverts hors rSa et hors indus liés à la politique de contrôle rapportés aux montants des indus hors rSa et hors indus liés à la politique de contrôle créés et transférés	Indicateur de suivi	
	Evolution du solde des indus non recouverts	Ratio solde des indus non recouverts de l'année N+1/solde des indus non recouverts de l'année N	Indicateur de suivi	
	Taux de remise des indus	Montant financier des remises de dettes / total des indus de N	Indicateur de suivi	

*Indicateurs « Maîtriser les risques financiers et lutter contre la Fraude »
(COG 2009-2012 p. 62)*

Objectif stratégique	Nature	Modalités de calcul	Cibles	Observations
Optimiser la fonction de contrôle	Taux de contrôle et de sécurisation des faits générateurs	Ratio nb de faits générateurs de contrôles sur place, contrôle sur pièces, vérifications données entrantes et contrôles métiers par rapport à la base de contrôle des faits générateurs en excluant de la base de contrôle l'ensemble des sécurisations automatisées (échanges Caf/Assedic/Anpe/Cnasea, acquisition des ressources à la Dgfiip, certification des Nir, acquisition des loyers auprès des bailleurs). Ce taux global est décliné avec : - un taux de contrôle des données entrantes dans l'ensemble des contrôles (sur pièces, sur place et vérification comptable), - un taux de contrôle pour le contrôle métier	30 % sur 2009	Transitoire pour 2009
	Taux de couverture du référentiel national de MdR	Rapport entre le nombre de sécurisations du référentiel MdR mises en œuvre et le nombre total de sécurisations concernées	100 % des sécurisations « obligatoires » pour 2009	Indicateur benchmarking Transitoire pour 2009 Cet indicateur et celui ci-dessous fusionneront à compter de 2010.
	Couverture du référentiel de contrôle interne informatique (Tacite)		100 % des Caf	Transitoire pour 2009 Cet indicateur et celui ci-dessus fusionneront à compter de 2010.
Mieux détecter les fraudes	Taux de faits générateurs ciblés fraude contrôlés	Ratio nb de faits générateurs de contrôles fraude par rapport à la base de contrôle des faits générateurs hors échanges	8,5 % en 2009	Transitoire pour 2009
	Taux de détection de fraudes pour 100 000 allocataires	Nombre de détection de fraudes / (nb d'allocataire / 100 000) Cet indicateur est complété par un indicateur de progression du montant des fraudes détectées	Indicateur de suivi	Indicateur benchmarking
Mieux donner suite à la détection	Taux de fraudes ayant donné lieu à sanction	Part de fraudes notifiées ayant donné lieu à une sanction autre qu'un avertissement / Nombre total de fraudes notifiées	Indicateur de suivi	Cet indicateur est décliné en fonction du montant des fraudes, en fonction de l'obligation ou non d'un dépôt de plainte.
Assurer l'efficacité des contrôles	Nombre de contrôles sur place par agent de contrôle	Nombre de contrôles sur place / nombre d'agents de contrôle en ETP	Indicateur de suivi	
	Nombre d'allocataires pondérés par agent de contrôle	Nombre d'allocataires pondérés / nombre d'agents de contrôle en ETP	Indicateur de suivi	
	Montant financier des contrôles	Rapport entre la masse financière redressée suite à contrôle et le volume des prestations payées	Indicateur de suivi	

La Cog 2013-2017, enfin, confirme le tournant managérial de la maîtrise des risques en la rapprochant de la « qualité » : « La *démarche qualité intégrée* constitue [...] un dispositif global de contrôle interne dont l'objectif est d'apporter une *assurance raisonnable* quant au fait que les opérations sont réalisées par les organismes de la Branche *conformément aux règles de droit* en vigueur et *aux objectifs, notamment de performance, de sécurité et d'efficacité* qui leur sont assignés » (p. 16, nous soulignons). Cette démarche qualité donne lieu à des « boucles d'amélioration continue » pour l'ensemble des activités de la caisse, dont la « sécurisation des données entrantes », autrement dit le contrôle des allocataires. Elle est placée « au cœur des processus de gestion » et est présentée comme « une condition de la certification des comptes ».

Le texte de la convention, très volumineux (plus de 200 pages dans sa version complète), détaille les questions qui ont trait au contrôle en particulier dans trois fiches : Mieux maîtriser les risques (Fiche n° 14), Mieux recouvrer les indus (Fiche n° 15), Poursuivre la lutte contre la fraude (Fiche n° 16). La principale innovation en matière de pratique de contrôle tient à la place désormais centrale accordée au *data mining*, mis en place les années précédentes. Sur le plan de l'organisation, l'accent est mis sur la mise en cohérence des pratiques au plan national, visant à limiter les disparités locales, comme en témoigne la constitution d'indicateurs de « suivi de la réduction des écarts entre Caf » en matière de rendement des contrôles, d'avertissements et de pénalités financières. La « politique des indicateurs » déjà engagée précédemment est encore renforcée par notamment le « Suivi du nombre de fraudes détectées qui distingue dans le total le nombre de récidives » et surtout l'« Indicateur de risque résiduel » qui, si l'on peut dire « boucle » la logique de maîtrise des risques.

1.2 – De la certification des comptes à l'injonction au contrôle : le rôle de la Cour des comptes

La Cour des comptes, vigie du bon emploi et de la gestion saine des dépenses publiques, voit ses missions définies par l'article 47-2 de la Constitution : « *La Cour des comptes assiste le Parlement dans le contrôle de l'action du Gouvernement. Elle assiste le Parlement et le Gouvernement dans le contrôle de l'exécution des lois de finances et de l'application des lois de financement de la Sécurité sociale ainsi que l'évaluation des politiques publiques. Par ses rapports publics, elle contribue à l'information du citoyen* ». La Cour des comptes a régulièrement abordé les questions liées à la fraude et au contrôle des prestations sociales, en critiquant sa faiblesse et préconisant son renforcement. Dans son rapport sur le Revenu minimum d'insertion en 1995, elle recommandait ainsi « une organisation administrative et financière plus rigoureuse, de manière à lutter contre la fraude, un renforcement du contrôle de l'allocation et des dépenses qui en découlent, une information plus précise sur les interventions, les coûts et les résultats, et une gestion des contrats individuels d'insertion propre à mieux garantir le lien, voulu par la loi, entre l'aide accordée et l'effort personnel du bénéficiaire » (p. 10). Des recommandations comparables à propos de l'Allocation de parents isolés figurent dans le rapport annuel au Parlement sur la Sécurité sociale de septembre 1998, ou encore dans le rapport de 2001 sur « L'insertion des bénéficiaires du Rmi ». Plus récemment (avril 2010), la Cour a présenté une communication sur « La lutte contre les fraudes aux prestations dans les branches prestataires du régime général » à la demande de la Commission des affaires sociales de

l'Assemblée nationale, dans laquelle elle dresse également un bilan critique des politiques des caisses jugées encore trop limitées. C'est dire que la Cour des comptes a, de longue date et à des occasions régulières et variées, à la fois nourri le débat public sur les questions de contrôle (les acteurs politiques se saisissant de la question s'appuyant régulièrement sur ses travaux), et enjoint les organismes concernés à renforcer leur action dans ce domaine.

On abordera ici le rôle joué en ce sens par la Cour au travers du processus de certification des comptes. Depuis 2006, celle-ci est habilitée à certifier les comptes des organismes de Sécurité sociale. La certification des comptes du Régime Général de Sécurité sociale découle de la loi organique relative aux lois de financement de la Sécurité sociale du 2 août 2005, applicable depuis 2006. La certification « *donne l'assurance que les comptes sont conformes aux règles comptables qui sont consignées dans le recueil des normes comptables de l'État.* »¹⁷ La certification des comptes a pour objectif la crédibilisation de l'état des finances publiques françaises aux yeux de l'Union Européenne et des « investisseurs ». Il s'agit également de permettre le bon calcul du niveau du déficit de l'Etat, et par là même la transparence des revendications politiques :

« [...] on peut difficilement imaginer de débat sérieux politique en tout cas sur ces questions de déficit sans quelque part cet exercice de certification qui se fait et qui quand même permet de livrer une opinion, plus ou moins politique, objective et puis objective sur la qualité des comptes des organismes, et donc quelque part sur la validité des niveaux de déficits qui sont affichés. » [Responsable de l'équipe de certification des comptes de la branche Famille, Cour des comptes].

Cette mission de certification a évolué, la Cour passant d'une certification comptable à un champ d'investigation plus vaste, intégrant diverses pratiques des organismes dont leur politique de contrôle. Au motif que, pour vérifier la conformité des comptes, la Cour doit s'assurer que ces organismes ont fait tout ce qui leur était possible pour garantir la fiabilité des informations qu'elles utilisent pour verser les prestations, le processus de certification a ainsi intégré une évaluation des pratiques de contrôle des allocataires. En demandant des informations précises sur ces pratiques et leurs résultats, en formulant des jugements sur ces pratiques (généralement jugées insuffisantes), et en faisant planer la menace d'une non-certification si elles sont considérées déficientes, la certification des comptes a constitué un puissant vecteur du renforcement du contrôle.

Enfin, les rapports annuels de la Cour des comptes permettent d'éclairer le législateur sur la loi de finance à adopter l'année suivante. La Cour rend ainsi un rapport annuel, dans lequel sont détaillées des observations et recommandations à l'attention de l'ensemble des organismes de la Sécurité sociale, notamment la Cnaf, et certifie ou non les comptes de l'organisme selon les résultats de son évaluation.

¹⁷ Source : site Internet de la Cour des comptes : <https://www.ccomptes.fr/Nos-activites/Cour-des-comptes/Nos-missions#e>

1.2.1 – Organisation de la mission de certification des comptes des branches de la Sécurité Sociale

La mission de certification des comptes de la Cour regroupe trois catégories d'acteurs, exerçant trois types de fonctions. D'une part, les magistrats, désignés par la Cour, sont responsables des équipes de certification et les encadrent. D'autre part, une vingtaine d'« experts » sont recrutés sur des contrats à durée déterminée pour leurs compétences techniques particulières, notamment en comptabilité, et assistent les magistrats. La plupart sont ainsi experts comptables et ont travaillé dans le Commissariat aux comptes ou dans des cabinets de conseil, ce qui leur a permis de se familiariser avec des problématiques et dispositifs de contrôle interne. Ils s'assurent notamment de la qualité comptable des comptes, soit de la fiabilité des données enregistrées dans les comptes. Enfin, la dernière catégorie concerne les rapporteurs, souvent issus des grands corps techniques, administratifs ou d'ingénieurs de la Fonction Publique. Ces derniers arrivent à la Cour dans le cadre de la mobilité professionnelle ou fonctionnelle et n'y restent pas plus de trois ans. Les deux premières catégories d'acteurs se répartissent sur les quatre branches certifiées de la Sécurité sociale, tandis que le nombre de rapporteurs varie. Une équipe de certification est donc affectée à chaque branche, la composition des équipes variant selon les différentes branches. L'équipe de certification des comptes de la branche Famille est actuellement composée de quatre auditeurs, soit un rapporteur, responsable de l'équipe, et trois experts, pour un mandat de trois ans.

Les auditeurs effectuent des contrôles sur pièces (demandes de rapports, réponses écrites, et cetera) et sur place (au sein des caisses locales et nationales). Les opérations d'évaluation sont menées chaque année du mois de juillet de l'année N au mois de mai-juin de l'année N+1, et impliquent des visites de caisses locales, la présence diffuse des auditeurs au sein de la Caisse nationale, ainsi que des échanges constants, la Cour étant amenée à demander aux caisses des éclairages sur leur politique, leurs instruments et leurs résultats. Dans le cadre de ces échanges continus, la majorité des personnels du département de Maîtrise des risques de la Cnaf sont amenés à échanger avec l'équipe de certification, dans le cadre de demandes spécifiques ou pour le suivi continu de l'efficacité, notamment en matière de contrôle interne. A titre d'exemple, la Caisse nationale centralise les données des caisses locales, ce afin d'étudier l'évolution du chiffrage des contrôles et de la fraude, ainsi que d'identifier de potentielles « caisses à fort enjeu », nécessitant un appui plus soutenu de la Cnaf pour l'amélioration de leurs résultats. Ces données agrégées sont transmises périodiquement aux auditeurs de la Cour, telles que le tableau de résultats des contrôles de chaque caisse, transmis à la Cour par le spécialiste du chiffrage de la fraude au sein de la Caisse nationale.

1.2.2 – De l'audit des comptes à celui du contrôle interne

Lors de la mise en place de la mission de certification des comptes de la Sécurité sociale, l'action d'évaluation opérée par la Cour des comptes sur la branche Famille s'est axée sur la vérification et l'orientation en matière de « *qualité comptable* » : « Est-ce que quand on affichait 75 milliards d'euros de dépenses, est-ce que il y a bien toutes les dépenses, est-ce qu'elles ne sont pas maquillées ; notre déficit, est-ce que il n'y a pas des mauvaises anticipations ? Enfin bon, toutes les règles comptables. » (Entretien, agence comptable Cnaf). Or, la Cour des comptes a peu à peu intégré non plus seulement le contrôle

comptable, mais aussi le contrôle de l'efficacité de la politique de contrôle effectuée par la branche Famille : la décision de non-certification des comptes, autrefois fondée sur le constat d'une erreur comptable, peut désormais être fondée sur la perception d'un manque en matière de contrôle, justifiant une suspicion d'erreur dans les résultats globaux de l'organisme.

« Et puis au fur et à mesure, c'était dans les textes originellement mais ça s'est déployé ces dernières années, la Cour a aussi assis ses décisions et son regard sur la maîtrise de risques en considérant que si on a un contrôle interne qui n'est pas performant, ça vient aussi fausser nos comptes. Une illustration : on affiche encore une fois 75 milliards d'euros de dépenses, si elle estime que notre dispositif de contrôle des données entrantes, ou du contrôle métier d'ailleurs, est suffisamment peu fiable pour estimer que y a quelques milliards qui sont versés en trop, elle va dire : "Vos comptes sont faux". Pas parce que nos écritures comptables sont fausses, mais parce que ce sur quoi elles s'assoient, la véracité et la réalité du droit qui a justifié un paiement, si elle estime en faisant des contrôles que finalement trop de cas sont erronés, ça jette le doute sur nos comptes. » [Responsable du département Finances et qualité comptables, Cnaf]

La Cour est donc amenée, par le biais de la certification des comptes, à étendre son champ de compétences. L'intérêt porté par les auditeurs, notamment au contrôle interne, se voit justifié par l'hypothèse qu'un taux d'erreurs trop élevé dans l'attribution de prestations est susceptible de fausser les comptes de l'organisme. En partant donc de sa mission traditionnelle, la Cour se saisit finalement d'une problématique annexe, historiquement éloignée de ses prérogatives : l'évaluation de la qualité de la maîtrise des risques de prestations et informatiques.

Toutefois, la montée en charge du contrôle interne dans l'évaluation effectuée par les équipes de certification ne saurait s'expliquer qu'au prisme des effets de la politique de contrôle interne sur la qualité des comptes. En effet, le traditionnel audit des comptes s'avère peu épanouissant pour les auditeurs, qui voient dans le contrôle interne un moyen de renouveler leur analyse des équipes et de travailler sur un matériau plus évolutif et modelable :

« Bon, la comptabilité ça a des aspects extrêmement intéressants mais voilà, ça reste quand même une technique, la compta, et une fois qu'on en a fait le tour et compris les mécanismes, c'est quand même assez rébarbatif, [...] Un compte de résultats, c'est un compte de résultats ; un bilan, c'est un bilan, ça se regarde avec un certain nombre de techniques bien rôdées. [...] Et donc sur la compta on fait beaucoup de vérifications, [...] mais voilà, on fait pas non plus d'investigation extrêmement poussée. Donc on vérifie que tout ça a été fabriqué correctement, voilà. Mais après, évidemment on s'interroge sur l'information elle-même, on tombe dans le domaine du contrôle interne, ben qui lui évidemment est plus intéressant pour l'auditeur parce que d'abord, il est intimement lié à la vie des organisations puisque par définition c'est revenir sur les processus de travail ! En pratique. Et deuxièmement parce que c'est justement ces processus qui sont en évolution permanente ! D'abord parce que les gens travaillent, enfin les choses évoluent, ils font des progrès, vraiment, ils travaillent différemment d'une année sur l'autre, en tout cas sur des temps assez courts, et puis deuxièmement parce que c'est là qu'on voit, qu'on perçoit et qu'on doit traduire l'évolution des environnements qui sont réglementaires, qui sont économiques, voilà. Et donc par définition c'est aussi là que les risques évoluent en permanence, donc le système doit s'adapter en permanence, donc évidemment c'est beaucoup plus intéressant de regarder ça. »

Les auditeurs ont donc la mission d'évaluer deux aspects de la politique menée au sein de la branche Famille : les dispositifs de contrôle interne et l'efficacité du pilotage de ceux-ci par la Caisse nationale d'une part, et d'autre part « *le sujet comptable stricto sensu, c'est-à-dire la qualité des états financiers qui sont produits par la branche.* » (Entretien, auditeur Cour des comptes). L'évaluation du contrôle interne consiste à vérifier plusieurs aspects censés être des indicateurs de la qualité ainsi que de l'efficacité de cette politique :

« *Donc est-ce que la Caisse nationale et son réseau ont évidemment tous les instruments nécessaires à la mise en œuvre d'un bon contrôle interne avec une bonne maturité raisonnable ? Donc est-ce qu'il y a de l'analyse de processus ? Est-ce que les grands processus sont identifiés ? Est-ce que l'analyse des risques est pertinente ? Est-ce qu'elle est utilisée ? Est-ce qu'il y a une stratégie de contrôle ? Voilà enfin bon, est-ce qu'il y a des retours sur l'évaluation de ce contrôle par l'audit ? Tout ce qui est un peu indispensable pour être sûrs que le contrôle interne est efficace.* » [Responsable de la mission de certification des comptes de la branche Famille]

1.2.3 – Les étapes de l'évaluation des comptes de la branche Famille

L'exercice de certification des comptes commence suite à la publication du rapport issu de la certification des comptes de l'année précédente, soit en juin-juillet, le rapport étant publié en juin. La certification s'opère en cinq étapes.

La première étape de la certification consiste en la planification des travaux (juillet – octobre). Cette planification prend deux formes : celle d'un plan de mission, identifiant les principaux risques et les principales diligences de la Cour, d'une trentaine de pages et validé par la Chambre ; deuxièmement celle d'un programme de travail détaillé permettant entre autres d'assigner les différentes tâches aux membres de l'équipe et de sélectionner les Caf à contrôler. Il s'agit pour l'équipe, à la fois de s'inscrire dans la continuité de l'évaluation de l'année précédente et d'amener de nouveaux axes de contrôle. Ce sont ces

points mineurs de l'évaluation qui pourront concerner des éléments plus anodins liés aux pratiques des caisses, mais diversifieront les thématiques de l'audit et permettront d'effectuer un contrôle de pratiques peu prises en considération autrement, telle que la gestion de la trésorerie par les caisses.

Les sujets principaux qui feront l'objet d'une évaluation concernent en priorité le contrôle interne :

Il s'agit de vérifier que les dispositifs de contrôle sont spécifiquement appliqués aux prestations (familiales et celles de l'action sociale) : il s'agit donc encore une fois d'une analyse des risques financiers. Sur les prestations légales par exemple, les auditeurs tentent de mesurer et contrôler la maîtrise des risques portant sur les données entrantes, les erreurs de re-liquidation, le risque financier résiduel, etc. Ces deux objets principaux de l'évaluation rejoignent donc le contrôle interne, celui-ci recouvrant les risques internes et externes.

La Cour des comptes s'intéresse également à l'efficacité du pilotage effectué par la Cnaf :

« Alors piloter de façon efficace tout ça, ça veut dire quoi ? Ben ça veut dire avoir une bonne connaissance des risques, être capable d'identifier les risques qui apparaissent, ça veut dire, une fois qu'on a une bonne connaissance, déterminer les dispositifs de contrôle afin de les mettre en œuvre sur les Caf et pour qu'ils soient les plus efficaces possible par rapport à ces risques, et puis d'avoir aussi un bon outil d'évaluation de tout ça, pour savoir si effectivement c'est efficace ou pas en termes de maîtrise, hein ? Donc ça c'est plutôt des dispositifs d'audit interne. »
[Responsable de l'équipe de certification des comptes de la branche Famille]

Le deuxième objet de l'évaluation porte sur « le (insistance) *sujet comptable stricto sensu*, c'est-à-dire la qualité des états financiers qui sont produits par la branche. » L'évaluation de l'équilibre des comptes de la branche a donc perdu en importance au fil des années.

La seconde étape de la certification est constituée par les missions intermédiaires (septembre-janvier). Les missions intermédiaires consistent en des missions d'audit du contrôle interne de la branche. C'est l'étape de l'évaluation lors de laquelle les membres de l'équipe se déplacent dans les Caf afin d'auditer leurs dispositifs de contrôle interne, allant de septembre à novembre. A partir de fin novembre, l'équipe entre dans un processus de fabrication des documents, ou « communications », qui seront ensuite envoyés à la Cour pour validation par la Chambre, puis restitués à la Caisse nationale pour contradiction. Cette étape de production de documents se fait en deux phases : premièrement, le responsable de l'équipe de certification valide une « note de synthèse des missions intermédiaires », synthèse des constats effectués dans les Caf et à la Cnaf. Le document est envoyé à la Caisse nationale à la mi-décembre pour contradiction, qui est envoyée à la mi-janvier. Deuxièmement, suite à la réception par les auditeurs de la contradiction, ces derniers produisent la « communication 143-9 », issue de l'article 143-9 des juridictions financières stipulant que : « le Président de la Chambre envoie en fait au Directeur de la Caisse nationale, avec des copies aux autorités de tutelle – la Direction de la Sécurité sociale, la Direction du budget – une préfiguration [...] du rapport de certification sur les sujets de contrôle interne » [entretien, Responsable de l'équipe de certification des comptes de la branche Famille]. Il s'agit d'une synthèse préfigurant le rapport final sur le seul sujet

du contrôle interne, validé ou non par la Chambre et renvoyé à la Caisse nationale et ses tutelles le 31 janvier pour, à nouveau, contradiction, les réponses parvenant à la Cour en février. La réponse de la Cnaf et de ses tutelles – la contradiction – « *verrouille* » ainsi le contenu de la synthèse. La Cnaf a donc à plusieurs reprises la possibilité de contredire les observations de l'équipe de certification, cette procédure de contradiction étant obligatoire à chaque étape de la production de documents :

« *Alors, ce qu'il faut bien comprendre, c'est qu'un rapport qui est publié ne peut pas contenir autre chose que des informations qui à un moment ou à un autre ont été contredites. C'est-à-dire que la Cour ne peut pas se permettre de laisser filer en dehors d'elle des informations qui n'auraient pas été contredites, c'est-à-dire qui n'auraient pas été entre-guillemets quelque part validées par la Caisse nationale.* »
[Responsable de l'équipe de certification des comptes de la branche Famille]

La troisième étape de la certification est constituée par les « missions finales » (1^{er} janvier – fin avril). Les « *missions finales* » concernent cette fois-ci l'audit des comptes, toutefois elles permettent également d'approfondir les recherches des auditeurs en matière de contrôle interne. Certaines données permettant l'évaluation du contrôle interne ne sont en effet rendues disponibles qu'à partir de cette troisième phase, telles que l'indicateur de risque résiduel, essentiel au contrôle des résultats de la branche en matière de lutte contre la fraude. De même, certaines problématiques potentielles peuvent être soulevées lors des missions intermédiaires, et approfondies dans le cadre des missions finales.

L'étape des missions finales, officiellement orientée sur l'audit des comptes, permet donc finalement à l'équipe de certification de poursuivre ses investigations sur les dispositifs de contrôle interne de la branche, notamment en identifiant des problématiques a priori non prioritaires, voire nouvelles, et en accédant à des informations non disponibles lors des phases précédentes et essentielles à l'évaluation. L'évaluation du contrôle interne est donc un processus « continu », contrairement à l'audit des comptes : censé être l'objectif principal de la troisième phase de l'évaluation, celui-ci ne se concentre que sur trois semaines d'enquête à la Cnaf, laissant un laps de temps confortable aux auditeurs pour approfondir leur évaluation du contrôle interne.

Les missions finales se concluent par la rédaction d'un « rapport de synthèse », rassemblant les constats effectués lors de cette troisième phase et venant s'ajouter à ceux des missions intermédiaires, ainsi que celle de la première version du rapport public dans sa forme définitive. Ce rapport synthétise les constats et réserves de la Cour au sujet du contrôle interne et des aspects comptables. Les deux documents sont transmis à la Chambre pour le 17 avril, qui les examine le 23 et les renvoie à la Cnaf et à ses tutelles le 28 avril, encore une fois pour contradiction.

La quatrième étape de la certification est constituée par l'audition qui a lieu en mai. La contradiction par la Caisse nationale et ses tutelles est renvoyée à la Cour, et est suivie par l'audition par la sixième Chambre des différents directeurs et agents comptables des organismes nationaux des branches de la Sécurité sociale concernées par la certification :

« [...] Elle prend la forme de réponses écrites de la part de l'ensemble des organismes concernés, donc la Caisse nationale, mais aussi la Direction de la Sécurité sociale et la Direction du budget. Ça c'est une réponse écrite sur le document lui-même, et ça prend une deuxième forme qui est un moment important (insistance) dans le processus, qui est une audition par la Chambre du Directeur national et de l'Agent comptable, et cette audition, elle a lieu en général aux alentours de la mi-mai. » [Responsable de l'équipe de certification des comptes de la branche Famille]

Lors de cette audition d'environ 1 h 30 par branche, les directeurs et agents comptables viennent exprimer leurs observations et contradictions à la Chambre, cette dernière pouvant ensuite poser des questions aux participants et amorcer un débat. Les conseillers maîtres sont normalement présents et formuleront ensuite l'opinion de la Cour des comptes.

Enfin, la cinquième étape correspond à l'écriture et la validation collégiales du rapport final et de la décision par la Cour des comptes (mai). Les documents précédents, contredits par les organismes, concentrent les motivations de l'équipe certification, appréciées par la Chambre suite à l'audition des directeurs et agents comptables. Les motivations sont donc préétablies et reprises dans le cadre du rapport final. La décision est formulée de façon collégiale par la Chambre, et a vocation à représenter l'opinion de la Cour des comptes, le rapport étant publié par cette dernière. Les conseillers maîtres, qui ont assisté à l'audition, formulent donc leur décision de façon collégiale en recourant au vote. Leur visibilité de la procédure d'évaluation est continue dans le sens où ceux-ci participent à l'ensemble des procédures de validation des documents qui ont lieu sur toute la période de la mission.

L'enquête menée annuellement par la Cour des comptes est finalisée lors de la rédaction et de la publication d'un rapport commun aux différentes équipes de certification, comportant les recommandations faites par la Cour à chacune des branches de la Sécurité sociale, ainsi que la décision finale de certification, pouvant aller de la certification sans réserve au refus de certifier les comptes de la Branche, soit :

- une certification sans réserve ;
- une certification avec une ou plusieurs réserves sur certains aspects des comptes, considérés comme non satisfaisants ;
- un refus de certifier, lorsqu'une part trop importante des états financiers est considérée comme non satisfaisante ;
- une impossibilité de certifier, si l'équipe de certification se trouve dans l'incapacité de mener à bien ses contrôles et de se prononcer¹⁸.

Or la « norme » pour les organismes de Sécurité sociale, s'avère être au vu des rapports de la Cour la certification avec une ou plusieurs réserves. En effet les organismes, et la Cnaf ne fait pas exception, se voient souvent opposer leurs erreurs et manques d'efficacité en matière de contrôle interne. En 2011, les comptes de la branche Famille et de la Cnaf ont d'ailleurs fait l'objet d'un « refus de certification », celui-ci étant motivée par la Cour dans ces termes : « L'augmentation du montant des erreurs de portée financière met en lumière l'inadaptation du dispositif de contrôle interne de la branche. Celui-ci est affecté par des

¹⁸ Source : le portail de l'Economie et des Finances : <http://www.economie.gouv.fr/certification-des-comptes-publics>

insuffisances de conception et de pilotage par la Cnaf »¹⁹. La non certification des comptes d'une branche de la Sécurité sociale est davantage une sanction symbolique que directement contraignante, celle-ci affectant surtout l'image de l'organisme et de son équipe de direction. Certains personnels de la Caisse nationale évoquent à ce titre le sentiment de « frustration » voire d'« irritation » des personnels des caisses lorsque les comptes des organismes ne « trouvent pas grâce [aux] yeux » des auditeurs. Si la certification des comptes de la branche Famille correspondait à une évaluation « symbolique » et peu contraignante, on constate cependant que les personnels des caisses locales et de la Caisse nationale prennent à cœur cette opération, celle-ci justifiant en partie le pouvoir de la Cour des comptes, ainsi que sa légitimité vis-à-vis de la branche.

1.2.4 – Un mécanisme circulaire d'intensification de la politique de contrôle

La Cour des comptes effectue, comme nous l'avons vu plus haut, un suivi constant de la branche Famille, aussi bien au sein des caisses locales – notamment pour comparer l'adéquation entre les pratiques portées au niveau national et leur mise en pratique à l'échelon local – qu'au sein de la Cnaf. Via ce suivi continu, la Cour est amenée à agir sur les pratiques des caisses en identifiant les lacunes en matière de maîtrise des risques ainsi que les améliorations possibles. Si la Cour n'impulse que rarement la mise en place de nouveaux dispositifs et pratiques, elle participe en revanche à l'inflexion des pratiques existantes et tend par là même à intensifier les politiques existantes de contrôle et de maîtrise des risques. Le processus d'intensification de la politique de contrôle de la branche Famille est ainsi entretenu de façon circulaire : plus la branche développe d'outils et pratiques de contrôle, plus la Cour axe ses recommandations sur l'efficacité et l'intensification de ces instruments. Cette tendance est illustrée par un conseiller technique de la Maîtrise des risques de la Cnaf :

« Plus on donne et plus on fait des choses, et plus ils [les auditeurs] en demandent. [...] Ils ont tendance à dire : « ah, non mais bon finalement vous avez mis ça en plus, c'aurait été bien si vous aviez pu faire ça comme ça ».

Au cours du suivi continu de la branche Famille, la Cour des comptes, par le biais des auditeurs, a eu l'occasion de formuler des recommandations d'amélioration des dispositifs de contrôle et maîtrise des risques existants. Le caractère précis de leurs recommandations peut en partie être expliqué par le fait que leur fonction est entièrement dédiée à l'évaluation des dispositifs des caisses, ceux-ci devenant indirectement des « experts » du contrôle interne de la branche Famille.

« [...] c'est une équipe qui est à temps complet, ils sont quatre plus un cinquième qui est partagé entre les branches sur l'informatique, mais sinon ils sont quatre à temps complet sur la branche Famille, du 1^{er} janvier au 31 décembre. [...] Donc ce sont des spécialistes qui ont le temps, ce qui leur permet parfois de maîtriser mieux que nous nos outils et nos systèmes, et ça veut dire que, un, ils vont très loin dans les contrôles, et très loin dans les préconisations. » [Responsable du département Finances et qualité comptable, Cnaf]

¹⁹ Source : site Internet de la Cour des comptes : <https://www.ccomptes.fr/Presse/Communiqués-de-presse/Certification-des-comptes-du-regime-général-de-sécurité-sociale-exercice-2011>

Dans un premier temps, le suivi des caisses à l'échelon local peut amener la Cour à formuler des recommandations sur des éléments spécifiques des dispositifs de Maîtrise des risques. Plusieurs exemples nous sont par exemple donnés par le responsable de la Direction financière et comptable de la Caf de Bordeaux. Cette caisse locale, laboratoire d'innovations de la politique de contrôle au niveau local, notamment en matière de *data mining*, a plusieurs fois reçu les auditeurs de la Cour, et présenté leurs dispositifs pour évaluation. Plusieurs sujets ont été abordés avec ces derniers et ont abouti à des recommandations et injonctions de la Cour. L'un des premiers « chantiers » suite à la mise en place de l'opération de certification des comptes, a notamment porté sur la structuration des activités des agents comptables en matière de contrôles sur les prestations ainsi que sur le budget de la caisse. Si la Cour des comptes n'a pas elle seule impulsé l'extension du champ de compétences des agents comptables, elle a tendu à prioriser cette nouvelle répartition des compétences selon une logique d' « indépendance fonctionnelle » pour la sécurisation du processus.

« Là par exemple, dans le cadre de ces travaux, créer des circulaires d'arrêtés des comptes qui fixent de façon très précise les modalités de contrôle de telle et telle activité et qui sont, bon on a créé ça ici à Bordeaux et c'est depuis rentré en pratique avec des fiches thématiques, et cætera. Donc, on voit bien que la logique de résultats à laquelle nous sommes astreints beaucoup plus fortement depuis que la Cour des comptes est en charge de la certification nous a amenés nous-mêmes à complètement repenser nos modes de fonctionnement et les champs de sécurisation prioritaires sur lesquels il fallait se brancher. » [Responsable de la direction financière et comptable de la Caf Bordeaux]

De même, dans la mesure où la Cour des comptes est habilitée à demander toutes les pièces nécessaires à l'évaluation de la qualité des comptes, celle-ci peut demander aux caisses de tester la qualité de leurs opérations comptables. Ainsi, en 2012, les auditeurs demandent à l'Agent comptable de la caisse de prouver la qualité de la liquidation des comptes en sortie de chaîne. L'Agent comptable réalise alors un contrôle sur un échantillon aléatoire de dossiers via l'instrument *data mining*, permettant d'objectiver l'efficacité des dispositifs de contrôle, aboutissant finalement à une redéfinition de l'indicateur de la qualité de la liquidation en concertation avec les agents de la Caisse nationale.

« Du coup sont sortis de ces cibles 200 telles qu'elles existaient fin 2012 de nouveaux indicateurs sur lesquels nous avons travaillé avec les équipes de la Cnaf, hein, Daniel Buchet d'un côté et bien sûr l'Agence Comptable, des indicateurs de qualité de liquidation qui ont été mis en œuvre en 2013, et indicateurs de qualité de liquidation. Les deux indicateurs, l'un qui permet de mesurer la qualité en sortie de chaîne de production – ce qu'on appelle l'IQL 0 – et un autre qui est l'IQL 6, c'est-à-dire six mois après - avec des échantillons qui nous sont mensuellement alloués par la caisse nationale à partir de sélections statistiques, hein, c'est pas les caisses qui ont la main dessus – on va mesurer les effets de six mois de contrôle sur des dossiers qui ont fait l'objet d'une mise en production six mois antérieurement. » [Responsable de la Direction financière et comptable de la Caf Bordeaux]

L'injonction à l'intensification du contrôle passe donc par l'évaluation de son efficacité. L'indicateur du risque financier résiduel est à ce titre un outil essentiel pour la Cour des comptes pour la mesure de l'efficacité de la branche Famille en matière de couverture des risques, et donc de sécurisation de ses comptes et finances. Ce risque est défini par le responsable de la certification comme « le risque qui reste une fois que le dispositif de contrôle a agi » et est mesuré par la Cnaf. L'appréciation du taux de risque résiduel et de son évolution est l'un des prismes fondamentaux de l'appréciation par la Cour de la qualité globale du contrôle interne de la Branche. En 2011, par exemple, la Cour a pris la décision de ne pas certifier ses comptes, notamment du fait des mauvais résultats au vu de cet indicateur.

Ainsi les recommandations ne sont pas le seul moyen pour la Cour de sécuriser et intensifier les dispositifs de contrôle de la branche Famille. La mission d'évaluation dévolue aux auditeurs justifie que ceux-ci formulent des demandes leur permettant de juger de la qualité des opérations de contrôle, permettant par là même aux caisses d'identifier les lacunes d'une opération et les améliorations à y apporter. On peut ici utiliser la métaphore de la « boucle » en matière d'intensification du contrôle : les caisses mettent en place un certain mécanisme de contrôle interne ; la Cour des comptes impose aux caisses de mesurer la qualité de ces opérations, permettant à celles-ci d'identifier les lacunes du système et de mettre en place de nouveaux outils et méthodologies afin de sécuriser le processus.

En partant d'une évaluation concrète des dispositifs au sein de caisses locales, la mission de certification permet plus ou moins directement aux Caf de mettre en visibilité les lacunes de l'organisation du contrôle interne. Les lacunes et améliorations possibles peuvent ensuite remonter à la Cnaf, pour la co-construction ou la systématisation des solutions déterminées par l'échelon local et, ou, national. D'autre part, certaines préconisations de la Cour des comptes peuvent être directement formulées à destination de la Caisse nationale, telles que la demande de systématisation de l'opération de la cible 021 permettant le calcul annuel de l'indicateur de risque résiduel.

Plus encore qu'un effet de boucle, c'est si l'on peut dire un effet de spirale vers « toujours plus » de contrôle qui est produit par le processus de certification de comptes, dans la mesure où les réponses apportées par la caisse conduisent à formuler des exigences plus hautes, l'organisme audité contribuant involontairement à l'élévation du niveau d'attente. Ainsi, un de nos interlocuteurs au département « maîtrise des risques » nous livrait lors d'une discussion informelle que les réponses apportées aux remarques de la Cour, consistant par exemple à indiquer qu'un nouveau dispositif était à l'étude pour résoudre le problème soulevé, étaient parfois textuellement reprises lors de l'étape ultérieure, pour reprocher à la caisse de n'avoir pas mis en œuvre un tel dispositif.

1.2.5 – La Cour « gestionnaire » et les décalages avec les caisses

La Cour des comptes a donc bien un rôle dans l'intensification de la politique de contrôle de la branche Famille, même si ce rôle est moins mécanique que ce que l'on pouvait postuler de prime abord. Toutefois, l'incursion de cet acteur extérieur à la branche et aux multiples demandes et sollicitations peut parfois être vécue comme un outre-passement de ses prérogatives par les personnels des caisses locales et nationale, comme en témoignent certains entretiens. D'autre part, les relations entre la Cour et les caisses peuvent parfois être empreintes d'une certaine incompréhension mutuelle, les deux institutions ne partageant pas toujours les mêmes conceptions et conventions.

Si l'ensemble des personnels interrogés s'accordent sur le « rôle fondamental » de la Cour des comptes, l'incursion de celle-ci sur le terrain du contrôle interne et de la maîtrise des risques est parfois mal vécue par les acteurs de la politique de contrôle de la branche Famille, ce pour plusieurs raisons. D'une part, la Cour a étendu son champ de compétences au-delà de son territoire historique, la raison de cette évolution pouvant avoir trait, en partie, à l'épuisement de la seule évaluation comptable. Ce contrôle étendu, qui plus est constant et intense, peut alors être perçu comme une immiscion dans la gestion de l'organisme, les agents se voyant imposer de l'extérieur un contrôle de type hiérarchique sur un domaine dans lequel ces derniers se perçoivent comme les seuls juges légitimes.

« Je pense que malgré tout, en toute objectivité, y a un moment donné, comme je vous l'ai dit, les premières années ont été assez faciles parce qu'on venait de tellement (insistance) loin qu'ils auraient pu se concentrer sur les aspects comptables pour nous repreciser qu'on devait pas faire comme ça, ça on l'avait calculé de telle façon pour le prendre en compte. Tout ça a fait l'objet d'améliorations qui maintenant ne sont plus critiquées parce que la comptabilité, c'est noir ou blanc quoi ! Y a pas 36 façons de faire, quoi, y a des normes. Par contre, le contrôle interne, eh ben on peut toujours discuter : nous on a fait comme ça, ils auraient voulu qu'on fasse autrement. Et donc comme ils épuisent les premiers champs, ben ils vont de plus en plus loin, et de notre point de vue, de plus en plus dans du micro, et il y aurait peut-être même une tentation à ce qu'ils deviennent gestionnaires alors qu'ils ne devraient pas. » [Responsable du département Finances et qualité comptable, Cnaf]

D'autre part, et de façon plus évidente, les acteurs de la Maîtrise des risques, aux échelons nationaux et locaux, sont très souvent sollicités par les auditeurs, les nombreuses demandes auxquelles ils doivent répondre représentant un investissement constant. Les caisses locales, en particulier, font face à un double « contrôle » hiérarchique : celui de la Caisse nationale, mesurant l'appropriation par les personnels locaux des « bonnes pratiques » ainsi que la rentabilité du contrôle, et celui de la Cour des comptes. Les deux sont du reste directement liés car nombre des opérations demandées aux caisses locales par l'échelon national le sont pour satisfaire aux demandes de la cour. Les procédures de vérification, extrêmement lourdes, peuvent être paradoxalement perçues comme détournant les agents des activités de contrôle qui sont vérifiées. La responsable du département Démarche qualité intégrée de la Cnaf résume bien cette problématique : « quand on est sur la réponse, on n'est pas sur l'élaboration de fond ».

Enfin, la branche Famille et la Cour des comptes ne partagent pas toujours la même conception du contrôle, ni les mêmes conventions de calcul ou de temporalité, cela pouvant impliquer des situations d'incompréhension mutuelle ou d'inadéquation entre les demandes des auditeurs et la « réalité du terrain » dans les organismes. La mesure de la qualité de la « reliquidation » est un bon exemple des différences de conception de la rentabilité du contrôle. Les tests de « reliquidation » permettent de mesurer la marge d'erreur sur les prestations versées et donc de mesurer l'efficacité du contrôle interne, or la Cour des comptes et les agents de la Cnaf n'interprètent pas les résultats de façon uniforme. En effet, le pourcentage d'erreurs est évalué par la Cour des comptes selon son évolution d'une année à l'autre, la baisse de ce taux impliquant une bonne organisation du contrôle interne. Les auditeurs toutefois, ne prennent pas en compte le fait que le modèle statistique de calcul de ce taux nécessite de pondérer le résultat selon une marge d'erreur, notamment du fait que les prestations sont agrégées dans le cadre du calcul, celui-ci ne portant pas uniquement sur une prestation.

[...] Par exemple en 2013, on est à 2,9 % d'erreur, 2014 on est à 3,1. Ah ! Ca se dégrade, c'est pas bon. Sauf que les 0,2 de différence, ils sont à l'intérieur de l'intervalle de confiance, donc ça veut dire qu'on aurait pu tout autant avoir 2,7 ou 3,3. Si le hasard des échantillons avait été différent. [...] Donc c'est très fragile, parce qu'en fait on peut avoir progressé sur plein de choses, mis en mouvement des projets de fond (insistance), fait travailler le réseau, et cætera, prouvé qu'on a apporté beaucoup de réponses aux critiques, si au final ce chiffre-là est mauvais, on peut avoir le risque de non certification de nos comptes. [Responsable du Département Finance et qualité comptable, Cnaf]

De même, la détermination d'un indicateur de risque résiduel s'avère problématique car la Cour des comptes et les caisses ne fonctionnent pas sur la même temporalité. Les auditeurs préconisent ainsi la création d'un indicateur de risque résiduel respectant la temporalité de l'année des comptes, tandis que les caisses se fondent sur une autre échéance, les indus pouvant être couverts jusqu'à deux ans. Il semble que la Cour est d'autant plus demandeuse de résultats en matière de couverture des risques financiers des branches que ces résultats sont eux-mêmes repris politiquement et médiatiquement, ceux-ci pouvant être extrapolés et interprétés comme le fait que « l'Etat ne fait pas son travail » [Responsable de l'équipe de certification des comptes de la branche Famille]. L'injonction à la performance en matière de couverture des risques financiers serait donc légitimée par la perception que peut se faire « l'opinion publique » des coûts d'une mauvaise maîtrise des risques. Il n'y aurait donc pas lieu de tolérer un niveau de risque proportionnellement faible par rapport au volume total des prestations distribuées par un organisme : seul le niveau de risque est pris en compte.

« Alors, quand on écoute la Cnaf, et c'est normal qu'ils raisonnent comme ça, ça c'est normal et ça peut se comprendre en tout cas, c'est : "oui mais c'est 1 milliard par rapport à 80 milliards". Sauf que quand vous raisonnez du point de vue du contribuable... (Rires), le milliard en question ça commence à faire beaucoup, quoi ! (Rires) [...] Y a par ailleurs, un Rsa socle, le Rsa de base c'est 500 euros par mois ! Bon, 1 milliard ça fait un paquet de Rsa, quand même ! Donc vous voyez ce que je veux dire, c'est que voilà, après l'appréciation qu'il faut qu'on porte, qu'on est amenés à porter sur ces ordres de grandeur, ça dépend par quel prisme on la regarde. Il faut faire extrêmement attention à ces raisonnements un peu parfois trop rapides, de : "oui mais c'est jamais qu'un milliard". » [Responsable de la mission de certification des comptes de la branche Famille]

Plus largement, l'efficacité de la politique de contrôle interne de la branche Famille tend à être souvent remise en cause par la Cour des comptes, d'autant plus que les différentes branches de la Sécurité sociale sont évaluées non seulement au regard de leurs propres résultats, mais également au regard de ceux des autres organismes. Les différentes branches de la Sécurité sociale sont donc indirectement mises en concurrence lors de la mission de certification, le positionnement de chacune au regard des autres légitimant une notation plus ou moins « sévère » de la part de la Cour.

« Ben l'analyse des risques dans la branche Famille, l'analyse des processus et des risques en branche Famille est encore aujourd'hui à un état d'avancement ou à un état de maturité on va dire qui pourrait être plus juste, à un état de maturité qui est quand même moins avancé que dans les autres branches, très clairement. [Les autres branches] qui ont déjà des dispositifs d'analyse assez sophistiqués. » [Responsable de la mission de certification des comptes de la branche Famille]

Les organismes sont donc mis en concurrence en matière de résultats de leur politique de contrôle interne, tandis que les spécificités des différentes branches, notamment en matière de complexité des prestations, sont lissées dans le cadre de l'évaluation. La rentabilité est donc le mot d'ordre du contrôle effectué par la Cour des comptes, dans une optique d'autant plus gestionnaire que les mêmes résultats et améliorations sont attendus de la part d'organismes divers. Enfin, contrairement à d'autres branches plus ouvertes aux recommandations de la Cour, la branche Famille ferait montre, selon notre interlocuteur, d'une certaine réticence au changement ou, du moins, d'un degré d'autonomie par rapport aux demandes de la Cour. C'est donc plus largement l'« attitude » des interlocuteurs de la Cour qui est ici mise en cause :

« [...] La dimension coercitive des rapports, il faut aussi qu'elle soit appréhendée je pense par rapport aussi à la façon dont chaque Branche perçoit et souhaite utiliser [les recommandations de la Cour]... C'est-à-dire qu'il y a aussi des Branches qui prennent ça comme étant un peu une sanction, et puis du coup ont un peu tendance à se décourager mais sont pas dans une logique forcément volontaire, pour dire : "il faut que je change les choses". Y a d'autres Branches qui au contraire, disent : "OK, ça fait pas forcément plaisir tout ce qu'on reçoit, mais on regarde les choses du côté positif, et on essaye d'enrichir nos dispositifs". [...] Donc moi j'ai l'habitude de dire : nous sommes écoutés mais pas forcément entendus. » [Responsable de la mission de certification des comptes de la branche Famille]

1.3 – De l’affichage d’une orientation politique à son inscription administrative : spécialisation institutionnelle et collaboration interinstitutionnelle dans la lutte contre la fraude

Les transformations des rapports entre l’Etat et les caisses et l’intervention de la Cour des comptes ont joué un rôle déclencheur dans le renforcement de la politique de contrôle de la Cnaf. Les évolutions générales des politiques publiques, qui sont notamment liées à ces changements institutionnels, ont également conduit à inscrire dans les structures administratives la fraude sociale comme objet permanent d’attention. C’est le cas en particulier de la Délégation nationale à la lutte contre la fraude, créée en 2008, et de la mission fraude de la Direction de la Sécurité sociale, au Ministère des Affaires sociales. Ces innovations institutionnelles, intervenues concomitamment au développement de la politique institutionnelle de contrôle à la Cnaf, n’ont donc pas joué un rôle d’impulsion initiale ; Les nouvelles relations interinstitutionnelles qu’elles occasionnent contribuent en revanche à entretenir l’impératif d’un contrôle plus efficace et pour une part à en dessiner les orientations.

1.3.1 – La Dnlf, officialisation d’un problème et mise en commun

La Délégation nationale à la lutte contre la fraude a pour fonction de « *professionnaliser les démarches d’échanges entre organismes, d’assurer l’absence de déperdition d’informations entre entités, de mettre en évidence les mesures à prendre pour combler les lacunes juridiques ou les failles opérationnelles des dispositifs antifraudes.* »²⁰ Celle-ci a été créée par le décret n° 2008-371 du 18 avril 2008, relatif à la coordination de la lutte contre les fraudes à la fois sociales et fiscales, et répond à une demande politique spécifique. Le 11 octobre 2007, une lettre de mission est adressée à Eric Woerth, alors Ministre du Budget, des comptes publics et de la fonction publique, par Nicolas Sarkozy, alors Président de la République, et François Fillon, Premier ministre²¹. Y est développée une « *organisation administrative nouvelle* », selon laquelle une Délégation nationale devrait être créée et aurait pour mission d’assurer le secrétariat du Conseil national à la lutte contre la fraude, créé en 2006, ainsi que de remplacer la Délégation interministérielle à la lutte contre le travail illégal (Dilti) dont elle reprend les attributions.

La Dnlf a pour mission le pilotage de la politique de contrôle définie par le Cnlf en développant et diffusant des outils et méthodologies innovants, notamment en termes de mise en réseau des acteurs de la lutte contre la fraude. Sa particularité consiste en ce qu’elle intègre à la fois les fraudes sociales et fiscales. Ses priorités sont relativement similaires à celles véhiculées par la Cnaf à ses administrations locales : informatisation, mise en réseau des données et informations, partenariats et relations constantes avec des administrations diverses afin de favoriser les échanges, classification des fraudes afin de mieux en déterminer les traits communs. Face au constat du manque d’échanges entre les administrations concernées par les fraudes sociales et fiscales, mis en lumière dès 2007, la création de la Dnlf est justifiée par le besoin d’améliorer et de formaliser les rapports entre les administrations. Cette mission principale est d’ailleurs rappelée par la Dnlf : « *la Délégation nationale à la lutte contre la fraude a pour mission le pilotage de la*

²⁰ <http://www.economie.gouv.fr/dnlf/role-dnlf>

²¹ Lettre de mission de MM. Nicolas Sarkozy, Président de la République, et François Fillon, Premier ministre, adressée à M. Eric Woerth, ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique, sur la lutte contre la fraude et les pratiques abusives, le 11 octobre 2007, disponible ici : <http://discours.vie-publique.fr/notices/077003823.html>

coordination des administrations et des organismes publics en charge, chacun dans son domaine, de la lutte contre la fraude fiscale et sociale. »²²

La composition de la délégation se veut pluridisciplinaire, comme explicitée dans l'article 4 du décret de 2008 : « *la délégation nationale comprend, notamment, des fonctionnaires ou agents des Ministères chargés du budget, du travail et de la Sécurité sociale, ainsi que des magistrats, militaires, fonctionnaires et agents détachés ou mis à disposition par les Ministères et organismes associés à la lutte contre les fraudes et le travail illégal. La Délégation nationale est rattachée, pour sa gestion administrative et budgétaire, au Ministère chargé du budget* ». Les différentes spécialités des membres de la Dnlf les orientent préférentiellement vers une relation avec un type d'administration spécifique, la mission de l'organisme et de ses acteurs étant notamment de diffuser les « bonnes pratiques » aux administrations issues de sphères diverses. Ainsi par exemple, Eric Belfayol, magistrat de profession et ancien substitut du procureur de la République de Brive-la-Gaillarde, est notamment chargé des « relations chancellerie et parquets ».

1.3.1.1 – Les missions de la Délégation nationale à la lutte contre la fraude

On peut les regrouper en quatre principales fonctions. La première consiste à mesurer la fraude, et dans le même temps à mesurer les résultats de la lutte contre la fraude. La Dnlf a ainsi la mission de centraliser les données liées à la lutte contre la fraude au sein des organismes fiscaux et de prestation sociale. Chaque année, les organismes concernés par la lutte contre la fraude sont chargés de remettre à la délégation leurs résultats et avancées en la matière, sous la forme de bilans annuels. La Dnlf synthétise et agrège les informations qui lui sont transmises et peut formuler des recommandations, qui toutefois n'ont aucun caractère contraignant pour les différents organismes. La mesure de la fraude est l'une des priorités de ces personnels. Les premiers résultats en matière de mesure de la fraude apparaissent dans le bilan de la Dnlf de 2009, illustrant les travaux initiés en 2008 suite à la création de la Dnlf²³. La délégation présente une ébauche des premiers résultats en matière de chiffrage de la fraude :

- le taux de fraude à la Tva en 2001 : 6 % ;
- le taux de fraude aux impôts directs locaux en 2001 : 3 % ;
- le taux de fraude à l'impôt sur les sociétés en 2001 : 9 % ;
- le taux de fraude aux cotisations sociales du Régime Général en 2005 : 4 %.²⁴

S'inspirant du chiffrage de la fraude réalisé au Royaume-Uni, la Dnlf recommande en matière de prestations sociales la mise en place des « *enquêtes-contrôles* » à partir du tirage d'un échantillon aléatoire national représentatif de l'ensemble des bénéficiaires. Ainsi, afin de mieux cerner les fraudes aux différentes prestations, les organismes s'engagent à produire en 2009 des premiers taux de fraude concernant leurs diverses prestations, ceci permettant d'alimenter la classification des fraudes, et d'identifier les prestations « à risques ».

²² <http://www.economie.gouv.fr/dnlf/role-dnlf>

²³ Voir le « *Bilan d'un an de lutte contre la fraude* » de la Délégation nationale à la lutte contre la fraude, avril 2009, disponible ici : <http://www.economie.gouv.fr/files/files/DNLF/bilan-dnlf-2009.pdf>

²⁴ *Op. cit.*, p. 9.

En matière de mesure de la fraude, la Dnlf distingue deux indicateurs : la fraude « réelle » (ou totale) et la fraude « détectée » chaque année par les organismes et les administrations, « qui peut aussi comprendre une part de fraude évitée grâce aux contrôles a priori ou aux diverses actions de prévention »²⁵. La mise en regard de ces deux indicateurs permet de donner une première mesure de la lutte contre la fraude, de ses résultats mais aussi des progrès restant à accomplir. En matière de chiffrage de la fraude, la Dnlf endosse le rôle de diffuseur de bonnes pratiques, mais ne participe pas à la production statistique. Les organismes demeurent seuls responsables de la production statistique de la fraude, dont les résultats peuvent ensuite être collectés par la Dnlf afin d'avoir une perception globale de l'étendue de la fraude et des politiques de contrôle menées par les différentes entités. Les indicateurs concernant la lutte contre la fraude sont de trois types : indicateurs de moyens, d'activité et de résultats. Ces indicateurs sont destinés à mesurer annuellement l'état de la lutte contre la fraude.

La seconde mission de la Dnlf consiste à promouvoir le partage des informations entre les différents organismes. Dès 2008, la nécessité d'échanger les informations entre les différents organismes est identifiée par la Dnlf. L'une des actions concrètes de celle-ci sera donc au fil des années de promouvoir ces échanges et d'apporter son concours aux « innovations » initiées par les différents organismes. Ces échanges dématérialisés doivent permettre, selon la Dnlf :

- que les faits frauduleux connus des uns soient également pris en compte par les autres et que l'ensemble des mesures nécessaires soient alors prises ;
- que des écarts susceptibles de révéler des fraudes à sanctionner soient détectés en comparant les informations détenues par différents organismes ;
- que les contrôles soient facilités en permettant des vérifications aisées des déclarations des personnes.²⁶

Pour ce faire, la délégation propose plusieurs solutions : croisements d'informations, ouverture des accès aux bases des partenaires, consolidation des systèmes d'information, et signalements entre organismes. La Dnlf n'initie pas directement les avancées en termes d'échange d'informations, mais relate dans chacun de ses bilans les « chantiers » de l'année passée, ainsi que les réussites accomplies suite à la menée à bien de « projets informatiques structurants » ou ouvertures d'accès de consultation aux fichiers détenus par un partenaire.

La Dnlf a pour troisième mission la professionnalisation des agents administratifs concernés par la problématique de la fraude « grâce notamment au développement de l'expertise en matière de lutte contre la fraude aux finances publiques par des actions de formation transversales »²⁷. Un programme de formation a été défini dès septembre 2008, la Dnlf se positionnant comme un éducateur aux bonnes pratiques du contrôle. Ainsi, de 2008 à 2012, 15 774 agents ont été formés et 100 481 heures ont été dispensées par des agents de formation²⁸. Officiellement, les formations sont accessibles aux personnels issus d'administrations diverses : organismes de Protection Sociale (Ops), administrations financières, directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, de du travail et de l'emploi (Direccte), préfetures. En pratique, d'autres organismes et

²⁵ *Op. cit.*, p. 8.

²⁶ Voir le « Bilan d'un an de lutte contre la fraude », p. 15.

²⁷ <http://www.economie.gouv.fr/dnlf/role-dnlf>

²⁸ <http://www.economie.gouv.fr/dnlf/formations>

institutions peuvent bénéficier des formations, tels que les Conseils Généraux, à leur demande. Les formations ne sont donc pas destinées à un public particulier, mais s'adressent plus largement à tout personnel d'un organisme aux prises avec la lutte contre la fraude.²⁹ La délégation effectue également un travail de diffusion des bonnes pratiques aux administrations, via la diffusion de guides et kits pratiques à destination des personnels concernés par les fraudes.

Les apprentissages dispensés par la Dnlf et ses partenaires sont souvent d'une grande technicité, et, dans le cas de la lutte contre la fraude sociale en particulier, peuvent rappeler les compétences détenues par les personnels du secteur judiciaire, avec des modules abordant des thématiques telles que la détection de la fraude identitaire, l'identification des titres de séjour et droits correspondants, le traitement pénal de la fraude sociale, ou le recours à Internet pour la recherche de données portant sur la situation des allocataires. Si de nombreuses formations sont destinées à la lutte contre la fraude fiscale et ne concernent donc pas les agents des organismes de la Sécurité sociale, le travail illégal tend quant à lui à être véritablement intégré dans les « formations transverses », l'ensemble des organismes y étant sensibilisé.

La Dnlf exerce enfin une mission de veille et de conseil juridique. Si elle peut prendre part aux négociations et avoir une mission de conseil dans certains cas, la délégation s'occupe surtout de la veille juridique, qu'elle retraduit dans le cadre de ses bilans annuels. Comme le rappelle le Délégué national à la lutte contre la fraude (2008-2015) lors de son audition à la Commission des affaires sociales en 2010 :

*« Nous exerçons une veille juridique permanente. Nous suivons au plus près la mise en place et le développement des dispositions législatives réglementant la lutte contre la fraude. Cela nous oblige à des remises à jour constantes parce que la fraude évolue, ce qui nous conduit, chaque année, à demander l'adoption d'une ou deux dispositions lors de l'examen du projet de loi de financement de la Sécurité sociale ou du projet de loi de finances rectificatives ».*³⁰

La Dnlf, notamment au travers de son Délégué national (2008-2015), endosse également le rôle d'interlocuteur privilégié du législateur, et notamment, en matière sociale, de la Commission des affaires sociales. Cette dernière fait appel à plusieurs représentants de la Dnlf afin d'identifier les avancées pratiques en matière de détection des fraudes, mais peut également demander conseil et relever les suggestions de la délégation afin d'initier certains changements dans le cadre de la Loi de financement de la Sécurité sociale (Lfss). A titre d'exemple, en 2013, la Dnlf a participé à l'élaboration de la Lfss sur son volet « *contrôle et lutte contre la fraude* ».

Peuvent s'ajouter à ces missions un rôle plus ponctuel de communication publique qu'illustrent les campagnes ci-après.

²⁹ Source : entretien avec le responsable de l'unité de gestion et de contrôle du Conseil Général B, le 12/01/2015.

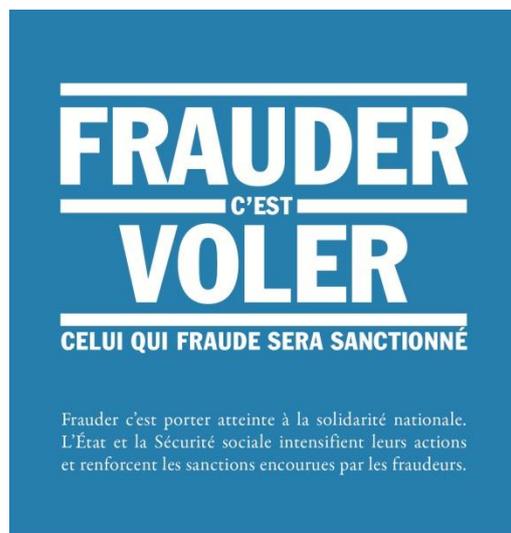
³⁰ Voir le compte-rendu de la commission des affaires sociales du 8 juillet 2010, compte-rendu n°16, p. 4.

Campagnes de communication pour lutter contre la fraude organisée par la Dnlf

En 2009, un message de dissuasion référé à un principe de justice



En 2011, un message axé sur les menaces de sanctions



La fraude, on a tous à y perdre.



1.3.1.2 – La délégation nationale et ses ramifications locales : les Codaf

La délégation soutient les organismes et les encourage à « innover » à la fois techniquement (en recourant au *data mining* par exemple) et organisationnellement par le biais d'échanges inter-administrations. Elle est donc une plateforme pour la concrétisation de partenariats, et affiche un profil d'expert de la lutte contre la fraude. Cependant, il s'agit davantage pour les délégataires de centraliser les résultats des différents organismes concernés par ce type de risque, que d'impulser directement des politiques de contrôle, d'autant plus que la Dnlf dispose de marges de manœuvres restreintes, celle-ci n'ayant pas autorité sur les organismes de la Sécurité sociale. Si les directeurs d'organismes sont censés apporter leur concours à la Dnlf, aucune relation hiérarchique n'est définie, comme le rappelle le Délégué national à la lutte contre la fraude (2008-2015) : « [...] *nous n'avons aucun rapport hiérarchique avec les administrations* »³¹.

Si la délégation ne dispose pas d'un pouvoir contraignant sur les organismes nationaux et, étant elle-même une institution nationale, ne trouve pas d'écho particulier sur les caisses locales, les Comités départementaux anti-fraude (Codaf), censés représenter la Dnlf à l'échelon local, ont parfois davantage d'impact sur l'organisation de la lutte contre la fraude à l'échelle des départements. Le décret de 2008 a ainsi imposé la création de ces structures locales de lutte contre la fraude, dans un premier temps en différenciant la lutte contre le travail illégal (incarné par les Colti) et le reste des fraudes, puis par modification de ce décret en 2010, en les rassemblant dans une même structure : les Codaf. Les nouvelles missions de cette structure d'échanges et de coopération entre différentes institutions et organismes aux prises avec la lutte contre la fraude sont définies comme tel dans le décret : « *Il est créé, dans chaque département, un comité de lutte contre la fraude chargé de définir [...] les procédures et actions prioritaires à mettre en place pour améliorer la coordination de la lutte contre les fraudes portant atteinte aux finances publiques et contre le travail illégal* »³². Le Délégué national (2008-2015) explique également le rôle des Codaf : « *Constitués en réseau, ils sont chargés de détecter les problèmes, d'échanger sur les faits de fraude qui se présentent et de former des groupes opérationnels pour les traiter. En d'autres termes, leur mission est de s'attaquer à la fraude directement à la racine.* »³³ Les comités locaux ont donc une « *vocation opérationnelle* »³⁴, et constituent un lieu de rencontre pour l'émulation autour de la politique de contrôle et lutte contre la fraude, les différents organismes échangeant sur leurs pratiques, ce que nous étudierons plus loin dans le rapport. Il ne faut cependant pas là non plus surestimer leur rôle, comme nous le verrons.

1.3.2 – La mission fraude de la Direction de la Sécurité sociale

Au rôle de mise en relation des différentes administrations dans la lutte contre les différents types de fraude et d'unification d'une politique globale de lutte contre la fraude assuré par la Dnlf s'ajoute dans le cas des organismes de protection sociale celui de la mission fraude au sein de la Direction de la Sécurité sociale, rattachée au Ministère des Affaires sociales, de la Santé et des droits des femmes ainsi qu'à celui des Finances et des comptes publics.

³¹ « Compte-rendu, Commission des affaires sociales, mission d'évaluation et de contrôle des lois de financement de la Sécurité sociale », Compte-rendu n° 16, 8 juillet 2010, p. 3.

³² Modification par le décret n° 2010-333 du 25 mars 2010, présente au titre II, article 10 du traité modifié.

³³ « Compte-rendu, Commission des affaires sociales, mission d'évaluation et de contrôle des lois de financement de la Sécurité sociale », Compte-rendu n° 16, 8 juillet 2010, p. 4.

³⁴ Déjà affirmée dans la circulaire de la Dacg n° CRIM 08-15 / G4 du 29 septembre 2008, p. 4.

La Dss assure la tutelle de l'ensemble des organismes de Sécurité sociale. A ce titre, elle « conçoit les politiques relatives à la Sécurité sociale et assure leur mise en œuvre. Sa mission générale est d'assurer l'adéquation des prestations de Sécurité sociale avec les besoins de la population, tout en veillant à l'équilibre financier des ressources. [Pour ce faire,] elle élabore et met en œuvre les politiques relatives à la couverture des risques vieillesse, maladie, famille et accident du travail/maladie professionnelle. »³⁵ C'est dans ces missions générales que s'inscrit l'attention portée par la Dss aux politiques et instruments de lutte contre la fraude des organismes dont elle a la tutelle. Un projet spécifique est alloué au pilotage de la politique de lutte contre la fraude des organismes de Sécurité sociale : le « projet Fraudes », directement rattaché au directeur de l'institution. Nous verrons dans cette partie quel rôle est joué par cette mission fraude et, plus largement, par la Dss, dans le pilotage et l'orientation des politiques de contrôle dans les différentes branches de la Sécurité sociale et, plus spécifiquement, au sein de la branche Famille.

1.3.2.1 – L'organisation de la « mission fraude » au Ministère des Affaires sociales et la subordination de la Dss aux exigences du politique

La mission de la direction du projet Fraudes est définie comme suit : « La Direction de projet Fraudes [...] veille à la prise en compte de la problématique fraudes dans tous les dossiers portés par la Direction de la Sécurité Sociale et notamment lors de l'élaboration et du suivi des Conventions d'objectifs et de gestion conclues avec les Caisses nationales. Outre la co-animation avec la Dnlf du Comité de Pilotage de lutte contre la fraude sociale, la Dss assure par ailleurs l'animation de la réunion des référents fraudes des Caisses nationales, instance réunissant très régulièrement les experts des caisses. Les thèmes privilégiés couvrent notamment les évolutions de la réglementation et les dispositifs transversaux à concevoir afin d'améliorer l'efficacité collective en matière de prévention et de lutte contre la fraude sociale. »³⁶ Directement rattaché au directeur de la Sécurité sociale, le projet Fraudes a donc pour mission le pilotage de la lutte contre la fraude au sens large et sans distinction de branches, comme cela aurait pu être le cas en déclinant le projet dans les différentes sous-directions spécialisées. Les agents du projet Fraudes ne se prétendent donc pas spécialistes des différents organismes de la Sécurité sociale, mais se présentent plutôt comme des experts de la lutte contre la fraude à la Sécurité sociale et, surtout, de la mise en adéquation des orientations politiques en matière de lutte contre la fraude avec les pratiques des organismes sous sa tutelle.

Les relations intra et extra-institutionnelles entretenues par les agents du projet Fraudes sont censées permettre leur compréhension du fonctionnement de la lutte contre la fraude dans les différents organismes aux prises avec cet impératif, ce dans la mesure où le projet Fraudes a une vocation générale et ses agents ne sont donc pas des « experts » des particularismes de chaque branche de la Sécurité sociale. D'une part, en interne, cette « mission fraude » est en relation avec plusieurs types d'agents de la Direction de la Sécurité sociale. Notamment, sur l'aspect « technique », les agents de la lutte contre la fraude sont en lien avec le « pôle des référents », ces derniers étant répartis dans chaque sous-direction de la Dss. Chaque référent est spécialiste d'une branche de la Sécurité sociale, et est lui-même en lien avec les organismes concernés. En externe, les agents de la Direction du projet Fraudes peuvent échanger avec les référents fraude des organismes, afin

³⁵ Source : http://www.securite-sociale.fr/Presentation-de-la-Direction-de-la-Securite-sociale?id_mot=&type=pro

³⁶ Source : <http://www.economie.gouv.fr/dnl/partenariat-avec-direction-securite-sociale>

d'être le relais des besoins identifiés par les caisses ou encore de contrôler la mise en œuvre des réglementations nationales. C'est également le cas avec les directeurs des organismes, le pilotage de la lutte contre la fraude se faisant en priorité par le biais du dialogue voire de la négociation entre la Dss et la direction des branches. Ces liens constants avec les organismes de Sécurité sociale, ainsi que l'expertise du département en matière de lutte contre la fraude, tendent vers un objectif de prévention des risques en matière de fraude.

« Notre travail, c'est essentiellement aussi d'identifier toutes les problématiques qui vont se poser parce qu'on a la connaissance de l'évolution de certaines situations, d'anticiper ces événements-là pour ne pas qu'on se retrouve dans des situations compliquées. » [Adjoint à la direction du projet Fraudes, direction de la Sécurité sociale]

La Dss a pour mission de contrôler l'application des Conventions d'objectifs et de gestion établies par les Ministères de l'Economie et des Finances, et des Affaires sociales, et veille ainsi à la bonne intégration de ces objectifs dans les plans d'action annuels des organismes concernés. Pour ce faire, la Direction du projet Fraudes s'appuie à la fois sur la Cog et sur d'autres documents, tels que le rapport annuel de lutte contre la fraude de l'organisme concerné, ceci afin de déterminer les axes qui feront l'objet d'une réorientation dans le cadre du plan d'action annuel de la Cnaf. Si la Dss a peu de prise sur les éléments qui seront définis par la Caisse nationale dans le cadre de son plan d'action annuel, les agents de la Direction du projet Fraudes peuvent émettre des recommandations en vue d'intégrer dans le plan des objectifs en accord avec les lacunes identifiées suite à la diffusion du rapport de lutte contre la fraude et la Convention d'objectifs et de gestion conclue entre la branche concernée et ses ministères de tutelles, soit le Ministère des Affaires sociales et de celui de l'Economie et des finances.

« Alors on a la problématique générale, la conduite de la politique générale, pour notre part, c'est-à-dire qu'on analyse en fonction de divers éléments, c'est-à-dire que les caisses nous font un rapport tous les ans ; sur la base de ce rapport, on va identifier un certain nombre d'axes plus ou moins importants de détection de la fraude, donc il y a une analyse qui s'effectue en interne. [...] Donc ça, c'est pour la politique et la conduite de la politique de manière linéaire tout au long de l'année, qui va déclencher un plan d'action sur l'année qu'on négocie avec les organismes, donc voilà, en fonction de ce que vous avez détecté, des difficultés particulières [...] Pour moi, pour eux, mais c'est un dialogue plus ou moins tendu en fonction des caisses. On peut être d'accord avec les régimes comme ne pas être d'accord, donc ça c'est l'administration. » [Adjoint à la direction du projet Fraudes, direction de la Sécurité sociale]

Comme on peut le constater au vu de cet extrait d'entretien, si le plan d'action annuel des Branches – et donc de la Cnaf – est censé être « négocié », la Dss pouvant orienter les objectifs du plan, il s'avère que cette influence de la direction demeure limitée. Il en résulte que le plan peut, parfois, ne reprendre que partiellement les orientations promues dans la Cog, une certaine marge de manœuvre étant laissée – plus ou moins volontairement – aux organismes dans la définition de leurs objectifs annuels. Par exemple, la convention peut impliquer des objectifs perçus par la Caisse nationale comme coûteux ou peu adaptés à la « réalité du terrain », la branche décidant alors de rédiger un plan d'action plus en accord avec les objectifs qu'elle-même poursuit, pouvant parfois sembler dissonant aux yeux de la

Dss, dont la mission principale est la mise en adéquation des objectifs conçus à l'échelon étatique et ceux de l'organisme concerné par la politique.

« Alors les Cog permettent de définir des axes ou des orientations du contrôle, néanmoins ces orientations ne permettent pas de répondre à l'ensemble des problématiques qui vont naître postérieurement aux engagements de la Cog. [...] C'est effectivement, effectivement ça peut poser des difficultés quand on a des orientations ou des recommandations qui sont complètement en dehors des orientations de la Cog, qui pourraient faire déraiper de manière considérable les engagements des caisses ! Ou les moyens attribués aux caisses. [...] C'est pas vraiment des contradictions, mais c'est plutôt une orientation vraiment différente ou alors un plan d'actions qu'on souhaite mettre en œuvre qui nécessite des moyens beaucoup plus importants que ceux pour lesquels on s'était engagés dans le cadre de la Cog, enfin du moins, c'est au moins (insistance) la vision des organismes, des caisses, et c'est pas forcément notre vision à nous. [...] C'est plutôt là où se situe le point de frottement... Quand il y a des grosses réorientations... »
[Adjoint à la direction du projet Fraudes, direction de la Sécurité sociale]

La Dss relaie également les décisions et recommandations plus ponctuelles émises par le Gouvernement, le législateur ainsi que la Cour des comptes. Le département est par là même en charge de la rédaction des mesures d'application des productions réglementaires, émanant du Gouvernement ou du Parlement, les marges de manœuvres n'étant pas les mêmes selon le type de norme applicable. Si les propositions du Gouvernement peuvent faire l'objet de réorientations, la Dss disposant d'un certain statut d'expert sur la question de la fraude à la Sécurité sociale, une mesure impulsée par le Parlement impliquera de « se débrouille[r] pour la mettre en œuvre » (entretien). Enfin, si la Direction de la Sécurité sociale ne semble pas être en contact direct avec la Cour des comptes, elle négocie avec les organismes l'intégration dans le plan d'action annuel des « axes d'alerte » (entretien) mis en lumière par celle-ci. Des actions ou réorientations réglementaires peuvent également être prises de façon ponctuelle du fait de la mise sur agenda politico-médiatique d'une nouvelle problématique ayant trait à un type particulier de fraude, ou une prestation sociale spécifique. Ainsi, si la lutte contre la fraude correspondrait à un objectif égalitairement promu au sein des branches de la Sécurité sociale, des actions ciblées sur certains types d'organismes peuvent être menées ponctuellement, comme l'explique l'adjoint à la Direction du projet Fraudes dans cet extrait :

« L'importance des actions menées est identique, même si on a, en fonction de l'actualité on peut avoir des pressions, des demandes, une attente politique plus forte dans certains secteurs, notamment le secteur, enfin notamment les prestations de services à la Cnaf, avec des problématiques qui sont très (insistance) particulières. [...] Vraiment c'est réparti de manière proportionnelle, en revanche en fonction de l'actualité ou des problématiques rencontrées, particulières, ou alors une situation qui émerge, là on va avoir une action un peu plus, qui va me prendre 80 % de mon temps pendant un mois, deux mois parce qu'il y a un besoin de mettre en place une mesure spécifique qui a été... Soit parce qu'il y a une problématique spécifique qui émerge, soit parce que le politique souhaite agir en particulier sur ce domaine-là. »

C'est dans ce cadre qu'une pression politique peut avoir lieu, imposant l'intensification de la lutte contre la fraude dans certains organismes, voire la lutte contre une fraude (ou une catégorie de fraudeurs) spécifique. Plus largement, cette prise en charge spécifique de la problématique de la fraude dans certains organismes ou au prisme d'une certaine typologie de fraudes participe à la sécurisation des risques incombant à l'image – notamment véhiculée par les médias – de la Sécurité sociale. Il s'agit de sécuriser la détection et la prise en charge des « *fraudes à enjeux* », soit les fraudes impliquant à la fois un enjeu financier mais également politico-médiatique. Ainsi, des fraudes à des prestations spécifiques, telles que le Rsa, ou impliquant certaines pratiques – escroqueries et fraudes en bande organisée – ou encore certains « types » d'allocataires, font l'objet d'une prise en charge du politique à la hauteur du risque perçu par les acteurs de ce champ. L'actualité à proprement parler politique et la mise sur agenda gouvernemental de lois et réglementations ayant trait à des thématiques périphériques à la fraude aux prestations sociales peuvent également entraîner des changements dans les politiques de lutte contre la fraude des organismes de Sécurité sociale. C'est le cas par exemple en matière de travail illégal avec la loi Macron, celle-ci développant la notion de « collusion d'intérêts » entre l'employeur et le travailleur employé illégalement, notion qui impliquerait une attention supplémentaire de la part des caisses afin d'identifier les différents acteurs de la fraude, comme l'explique l'adjoint à la Direction du projet Fraudes :

« On a une petite amorce, on a eu une petite amorce l'année dernière, puisqu'on a commencé à avoir une rédaction législative sur la notion de collusion entre l'employeur et le salarié, donc ça plaît pas beaucoup aux organismes, parce que la collusion, pour la définir, c'est compliqué, mais on commence à avoir une amorce du salarié consentant d'être en situation de travail illégal parce qu'il bénéficie de prestations. Il peut bénéficier d'un certain nombre d'aides, donc ça, ça émerge gentiment. »

1.3.2.2 – Une problématique prépondérante : le chiffrage de la fraude

Le département de lutte contre la fraude au sein de la Dss a, comme évoqué plus haut, un rôle de détection et de prévention des risques incombant aux politiques de contrôle menées par les différentes branches de la Sécurité sociale. Les organismes sont enjoins à s'adapter à la demande politique en matière de dispositifs de lutte contre la fraude, notamment par le biais des Conventions d'objectifs et de gestion, mais la pression opérée par l'échelon étatique s'oriente avant tout vers l'efficacité du contrôle, les résultats des organismes étant comparés dans le temps voire entre branches de la Sécurité sociale. A ce titre, la branche Famille fait l'objet de nombreuses recommandations de la part de ses tutelles ministérielles, relayées par la Direction de la Sécurité sociale. De par ses missions de pilotage des politiques de lutte contre la fraude et de mise en adéquation des exigences politiques et des pratiques des organismes concernés, la Dss tend à entretenir un processus circulaire d'intensification de la politique de contrôle dans la branche Famille et, plus encore, de rentabilisation de cette politique. Ainsi, plusieurs thématiques apparaissent prépondérantes dans les discours des agents de la Direction du projet Fraudes, ceux-ci encourageant les organismes à perfectionner leurs pratiques de lutte contre la fraude et de détection / chiffrage de la fraude. Au contraire, d'autres aspects de la politique de lutte contre la fraude des caisses d'Allocations familiales semblent laissés de côté, la Direction de la Sécurité sociale laissant une large marge de manœuvre aux organismes. Dans la mesure où, comme on a pu le voir plus haut, la Cnaf garde un certain degré d'autonomie dans la définition de

ses axes d'action, il s'agit d'analyser en quoi la Dss priorise certaines problématiques plutôt que d'autres, en prenant l'exemple du chiffrage de la fraude.

Le chiffrage de la fraude permet à l'organisme ainsi qu'à ses tutelles ministérielles d'apprécier les résultats de la politique de contrôle de la branche, de les comparer à ceux d'autres organismes, ainsi que de définir les axes d'amélioration possible, en termes de pratiques, dispositifs, formation, *et cetera*. Ces calculs ont donc une finalité de mesure de l'efficacité de la politique de lutte contre la fraude menée par les organismes de la Sécurité sociale, les indicateurs d'efficience ayant vocation à aiguiller les décisions politiques en matière d'évolutions législatives, réformes et dispositifs réglementaires. Les chiffres de la fraude et divers indicateurs d'efficience (taux de fraudes détectées, indicateur du risque résiduel, *et cetera*) sont publicisés par le biais du bilan annuel de lutte contre la fraude, transmis par la Cnaf à la Dss, puis à la Dnlf. Afin de répondre à cet objectif de visibilité et de comparabilité des résultats des organismes de la Sécurité sociale en matière de lutte contre la fraude, on constate que les agents du projet Fraudes font de la qualité du chiffrage de la fraude un objectif prioritaire. A ce titre, la « mission fraudes » de la direction tente d'orienter les pratiques des organismes, et notamment de la Cnaf et de ses caisses locales, vers une harmonisation de leurs modalités et pratiques de chiffrage de la fraude et de définition des indicateurs de « performance » des dispositifs de lutte contre la fraude. Cette volonté affichée peut entrer en contradiction avec certaines façons de faire dans la branche Famille, et tendre à lisser les particularités de celle-ci au profit d'une mise en comparaison interbranches.

La Direction du projet Fraudes encourage les différentes branches à harmoniser leurs modes de chiffrage de la fraude, afin de permettre la comparabilité de ces chiffres, d'une part, entre organismes d'une même branche, et d'autre part, entre les branches elles-mêmes. Une instruction du directeur, diffusée fin 2012, a exprimé cette volonté de changement dans les modalités du chiffrage de la fraude au sein de la branche Famille : était mis en question le caractère « *aléatoire* » et « *très hétérogène* » (entretien) du travail de chiffrage effectué par les Caf, notamment en ce qui concernait le calcul du préjudice évité. Les raisons pouvant expliquer les difficultés des caisses en la matière concernent notamment l'hétérogénéité des contextes dans lesquels évoluent les organismes locaux : différences en matière de prestations, de populations, *etc...* La spirale de la rationalisation des pratiques en matière de lutte contre la fraude (contrôle, détection, et donc chiffrage) tend donc à générer des attentes de la part des tutelles, pouvant parfois être perçues comme irréalistes par les organismes concernés. C'est notamment l'absence de prise en compte des particularismes propres à la branche Famille qui peut être reprochée à la tutelle qui, elle, a une vision globale des politiques de lutte contre la fraude, et non une connaissance spécifique des différents types d'organismes aux prises avec cette politique.

« Et donc là, ça partait un petit peu dans tous les sens, mais tous les organismes avaient une position et un argumentaire très clairs pour dire : « non, nous on le calcule comme ça parce qu'on a telles et telles problématiques, et telles et telles problématiques ». On pouvait comprendre, mais d'un autre côté, nous si on veut savoir, si on veut agréger des chiffres de la fraude, il nous faut une règle de calcul qui nous permette de comparer les chiffres mais surtout de pouvoir les agréger. »
[Adjoint à la direction de projet Fraudes, Dss]

Pour certains acteurs du pilotage de la lutte contre la fraude, les caisses peineraient à faire remonter les informations liées au chiffrage de la fraude, et les informations rendues accessibles à la Dss manqueraient de lisibilité. S'ils reconnaissent les spécificités de la branche, telles que la spécificité de la prise en charge et du financement de certaines prestations (Rsa), les agents du projet Fraudes n'en attendent pas moins un lissage de ces spécificités au profit d'une lecture simplifiée des résultats de l'organisme. Les spécificités des organismes auraient donc vocation à être lissées par le biais d'une règle de calcul qui rendrait les prestations, les publics et les politiques concernés comparables, et donc hiérarchisables.

D'autre part, c'est le caractère parfois « biaisé » des chiffres de la fraude, ainsi qu'une suspicion de manque de représentativité des résultats obtenus, qui sont remis en cause par la Dss. D'après notre interlocuteur, la généralisation de l'utilisation du *data mining* dans la branche Famille, malgré son efficacité en matière de détection des risques de fraude, complique encore son chiffrage, dans la mesure où la détermination des profils « à risque » génèrerait selon lui une tendance à privilégier des contrôles « rentables » : « *On va aller prioritairement là où on est sûr de faire de l'indu !* » (Entretien, adjoint projet Fraudes). L'Urssaf a, toujours selon l'adjoint au projet Fraudes de la Dss, été critiquée par la Cour des comptes pour les mêmes raisons. Selon lui, les organismes devraient rester prudents quant à l'utilisation à des fins d'évaluation et de chiffrage de la fraude de techniques conçues non pas pour mesurer la fraude, mais pour identifier les dossiers à contrôler.

« [...] A partir du moment où leurs contrôles permettent de faire des redressements considérables, on fait une extrapolation sur la base des contrôles ciblés, et on se retrouve avec une évaluation complètement faussée, et on extrapole des chiffres complètement aberrants. Plus on va développer ces techniques de ciblage, plus les techniques d'évaluation seront compliquées à faire. »

Ces quelques réticences au sujet de la représentativité des chiffres de la fraude au sein des organismes de la Sécurité sociale, et notamment la branche Famille, n'empêchent pas les agents de constater au vu des chiffres dont ils disposent, l'efficacité croissante des contrôles, l'augmentation de la détection des fraudes prouvant que les caisses « réussissent à mieux qualifier la fraude » (entretien, adjoint).

« [...] Quant à savoir si effectivement y a une augmentation de la fraude, non. Très franchement je ne le pense pas. Je ne le pense pas. Mais par contre on détecte, maintenant on détecte de plus en plus de fraudes complexes qu'on ne détectait pas avant : les individus sont pas devenus plus intelligents en dix ans, hein ? » [Adjoint à la direction du projet Fraudes, Dss]

On constate ici le lien entre les tendances perçues dans les caisses locales et nationale en matière d'attention portée au chiffrage de la rentabilité de la politique de contrôle et les attentes formulées par les tutelles de la Cnaf en matière de « résultats chiffrés », et donc hiérarchisables, censés rendre compte de la performance de la branche en matière de lutte contre la fraude. Si la Direction de la Sécurité sociale semble prioriser la problématique du manque d'homogénéité et de représentativité du chiffrage de la fraude et de la rentabilité du contrôle, cette tendance peut être expliquée par la position particulière de la direction : celle-ci se fait en effet le relais des évolutions législatives et réglementaires auprès des caisses, mais a également la charge de visibiliser les effets concrets de ces évolutions,

notamment au travers des chiffres de la fraude et rapports annuels publiés par la Cnaf. L'extrait d'entretien précédent illustre également ce que nous avons déjà évoqué, à savoir que comme toutes les tutelles de la branche Famille et, plus largement, toutes les institutions de contrôle et d'évaluation de l'efficacité de la politique de contrôle des caisses (telle que la Cour des comptes), la Direction de la Sécurité sociale expriment des attentes qui, à mesure que le dispositif de contrôle se perfectionne, vont toujours plus loin dans la rationalisation des pratiques, notamment celles du chiffrage de la fraude.

Au contraire, d'autres problèmes semblent trouver un moindre écho parmi les agents du projet Fraudes, la Cnaf disposant d'un haut degré d'autonomie dans ces domaines et subissant une moindre pression de la part de la direction. Cela semble être le cas en ce qui concerne l'articulation des sanctions administratives et pénales, par exemple, ou encore des critères de la qualification de la fraude, un certain flou entourant en particulier le critère de l'« intentionnalité ». Si la direction est consciente de ces problématiques, elle ne semble pas vouloir s'en saisir, ce qui peut être expliqué par le fait qu'une réorientation législative en matière de cadrage de la qualification de la fraude, par exemple, revêtirait un haut degré de complexité. Les « inactions » ou silences de la Dss peuvent donc s'apparenter, sur des problématiques spécifiques et complexes, à une position de retrait, dans la mesure où ces problématiques ne nuisent pas forcément à la rentabilité du contrôle et impliqueraient un « coût » trop élevé en termes de temps et de travail de redéfinition de ces principes et pratiques pour le législateur. Sur ces questions, la Dss apparaît donc plus en retrait, ou moins en demande d'un changement des pratiques, cette autonomie laissée aux caisses reflétant le haut degré de technicité de ces questions.

Pour conclure, il apparaît que la Direction de la Sécurité sociale, et plus particulièrement la Direction du projet Fraudes, oriente certes les politiques de lutte contre la fraude de la branche Famille, mais de façon distante, dans la mesure où la direction dispose de peu de moyens de pression – ou de coercition – ayant des effets directs sur les organismes dont elle a la tutelle. La Dss ne se fait en effet que le relais des évolutions légales promues par l'échelon étatique, que ces évolutions émanent du Gouvernement ou du législateur ; elle n'a donc pas de pouvoir coercitif direct sur les organismes, les orientations étatiques étant censées être suffisantes pour garantir leur respect par les organismes de Sécurité sociale. Ces derniers sont davantage contraints par les Conventions d'objectifs et de gestion, qui engagent concrètement la responsabilité de la Cnaf, comme l'explique – en caricaturant quelque peu – l'adjoint au projet Fraudes :

« On n'a rien (insistance) ! Le seul moyen d'action qu'on ait ce sont les Cog, c'est la négociation des Cog. Là vraiment c'est dans ce cadre-là qu'on peut vraiment avoir un moyen coercitif, mais sinon on n'a pas (insistance) de moyen coercitif. »

En dehors des Cog, la Dss peut recourir à une instruction, pouvant prendre la forme d'une lettre du directeur de la Sécurité sociale, d'une circulaire administrative, ou impliquant des échelons supérieurs à la Dss, telles qu'une lettre du Ministre, et dans le cas d'une mesure réglementaire, d'une circulaire ministérielle ou d'un décret en Conseil d'État. En ce qui concerne les instructions émanant de la Dss, il s'avère que leur contenu peut lui-même faire l'objet d'une négociation entre la Cnaf et la direction.

« [...] En règle générale quand on prend ce type de mesure, c'est surtout des mesures qui ont été négociées auparavant, quand on monte une action particulière on va se mettre autour de la table, on va réunir les acteurs, donc les différents interlocuteurs internes à la Dss, les interlocuteurs fraude des organismes autour de la table, on se met en ordre de marche pour un plan d'actions, y a des négociations, effectivement y a des arbitrages. Y a des arbitrages quand il y a des positions des organismes qui divergent de la nôtre, là effectivement y a un arbitrage qui est fait et l'arbitrage en général, c'est le Directeur de la Sécu qui le prend, hein ? Et donc on arbitre tout ça et on rédige tout ça dans une instruction. »
[Adjoint à la direction du projet Fraude, Dss]

Les marges de manœuvre à disposition de la Dss en matière de mise sous pression des organismes de la branche Famille sont donc à nuancer. Ceci n'empêche toutefois pas la direction de mener ponctuellement des actions ciblées sur certaines « innovations » techniques ou organisationnelles. A titre d'exemple, la direction a récemment commandé une mission de l'Inspection Générale des Affaires sociales, afin d'intégrer le montant des prestations au Rncps. A chaque dossier allocataire correspondraient donc les éléments actuels du répertoire, ainsi qu'un historique du montant de leurs prestations, les montants pouvant évoluer selon leur changement de situation. L'Igas a pour mission d'évaluer la faisabilité de cette mesure, celle-ci étant susceptible de générer des coûts importants, car le Rncps n'est pas adapté à la prise en charge d'un historique. Ce chantier est d'autant plus conséquent qu'il impliquera des coûts importants pour les caisses, dans la mesure où celles-ci devront redéfinir certains dispositifs. Si la Dss n'est pas directement actrice de cette évolution, elle a fait appel à un organisme qui fait autorité et impliquera, si celui-ci détermine que l'intégration des données liées aux prestations est possible, de transformer un outil essentiel pour les agents des caisses, et qui a pris un certain temps à être conçu.

« [...] On attend de voir ce que va nous dire le rapport Igas parce que vraiment ça va engager des montants et des problèmes très (insistance) spécifiques, des montants de déploiement très spécifiques donc pour l'instant on a envoyé la mission Igas, enfin on a envoyé l'Igas sur ces travaux-là et puis on verra ce qu'on met en place parce que c'est une vraie problématique. C'est une vraie problématique que les caisses ne demandent pas pour lutter contre la fraude, et donc on va déployer, mettre à bas un certain nombre de dispositifs qui sont en place, qui ont été longs à mettre en place, pour avoir une finalité qui correspond pas aux besoins des caisses, ou qui ne répondra que partiellement aux besoins des caisses. » [Adjoint à la direction du projet Fraudes, Dss]

En tant que tutelle, la Dss contribue donc à entretenir la diffusion d'une logique de rationalisation et d'intensification de la politique de contrôle, qui illustre plus largement comment une orientation politique vers la « maîtrise des dépenses » passe par un traitement plus rigoureux, au double sens du terme, des allocataires.

2 – Nouvelles obligations, nouvelles ressources pour un contrôle renforcé

Les transformations majeures intervenues dans la configuration des relations interinstitutionnelles forment à la fois la cause et l'effet d'une évolution très nette des politiques gouvernementales dans le sens d'un renforcement du contrôle. Cette évolution se traduit par une production législative et réglementaire d'une intensité sans précédent sur ces questions (voir encadré ci-dessous). Les nouvelles dispositions intervenues à partir de la seconde moitié des années 2000 sont à la fois contraignantes et habilitantes : elles constituent comme obligations légales des éléments s'intégrant dans une incitation générale et plus diffuse au renforcement du contrôle ; elles offrent en même temps des ressources nouvelles aux organismes de protection sociale pour mettre en œuvre un tel renforcement. On abordera ici deux des principaux chapitres pour lesquels les changements législatifs ont été le plus nets : la facilitation de l'accès aux informations concernant les allocataires (2.1), et le régime des sanctions (2.2.).

Principales nouvelles dispositions législatives en lien avec la politique de contrôle (2005-2011)

2005

- 23 août 2005 : décret n° 2005-1016 pris en application de la loi n° 2004-810 du 13 août 2004, instituant les pénalités administratives en matière de fraude sociale à l'Assurance Maladie.
- 19 décembre 2005 : obligation de dépôt de plainte avec constitution de partie civile lorsque le préjudice consécutif à une fraude excède 4 fois le plafond mensuel de la Sécurité sociale a été instituée par l'article L 114-9 du code de la SS. (Loi n° 2005-1579 du 19 décembre 2005). Le dépôt de plainte avec constitution de partie civile prévu à l'article 114-9 du code de la SS doit s'entendre d'une démarche devant le juge d'instruction, et non d'une simple plainte devant le procureur, plainte qui peut être classée. « La loi de financement de la SS pour 2006 prévoit l'obligation de réaliser une synthèse annuelle des fraudes observées sur l'année passée, avant le 30 avril de chaque année (ce délai étant repoussé au 30 juin pour l'année 2006) Un projet de décret d'application dispose que les Caf doivent communiquer à la Cnaf les informations nécessaires avant le 31 mars. »

2006 :

- Code de l'action sociale et des familles, article L262-47-1 (Inséré par Loi n° 2006-339 du 23 mars 2006 art. 14 3 Journal Officiel du 24 mars 2006) : en matière de Rmi, le montant de la pénalité administrative ne peut excéder 3 000 euros et est versé au Conseil Général. Application de la prescription biennale. Aucune mention faite d'un traitement spécial en cas de récidive.
- Loi n° 2006-1640 du 21 décembre 2006 : crée la procédure d'estimation forfaitaire des éléments du train de vie (décret du 28 janvier 2008 sur le même thème).
- Article R114-11 (Inséré par Décret n° 2006-1744 du 23 décembre 2006 art. 1 Journal Officiel du 30 décembre 2006) : pour décider de pénalités administratives, le directeur de l'organisme fait appel à une commission d'administrateurs.
- Article R114-14 (Inséré par Décret n° 2006-1744 du 23 décembre 2006 art. 1 Journal Officiel du 30 décembre 2006) : concernant les fraudes aux prestations de la branche Famille, le montant de la pénalité administrative ne peut excéder deux fois le plafond mensuel de la Sécurité sociale. La somme est doublée en cas de récidive.

- Article R114-10 (Inséré par Décret n° 2006-1744 du 23 décembre 2006 art. 1 Journal Officiel du 30 décembre 2006) : « l'organisme de Sécurité sociale compétent pour prononcer les pénalités financières mentionnées aux articles L. 114-17 et L. 524-7 est celui qui a supporté l'indu en cause. »

- Article R114-13 (Inséré par Décret n° 2006-1744 du 23 décembre 2006 art. 1 Journal Officiel du 30 décembre 2006) : en matière de prestations familiales, peuvent faire l'objet de pénalités administratives les personnes ayant soit fourni délibérément de fausses déclarations accompagnées, le cas échéant, de faux documents, soit ayant omis délibérément de déclarer un changement de situation. L'avis de la commission est obligatoire mais non conforme (le directeur peut ne pas suivre l'avis).

2007 :

- Loi n°2007-291 du 5 mars 2007 entrée en vigueur le 1er juillet 2007 (nouvel article 85 du code de procédure pénale) l'obligation de dépôt de plainte avec constitution de partie civile demeure en vigueur mais est subordonnée à une démarche préalable de dépôt de plainte devant le Procureur de la République (ou un service de police judiciaire). L'avis du Procureur de la République sur le plan juridique n'a pas obligatoirement à être suivi, mais impose a minima un nouvel examen même bref de la qualification de fraude retenue par la Caf. Mais en toute hypothèse les poursuites pénales sont désormais obligatoires lorsque le préjudice excède 4 fois le plafond mensuel de la Sécurité sociale, soit en 2007 : 10 728 euros, ce seuil s'appréciant au moment des faits ou s'ils sont répétés, au moment du début de la fraude.

- 19 décembre 2007 : loi n° 2007-1786 de financement de la Sécurité sociale pour l'année 2008, point I de l'article 110 : institue une expérimentation de deux ans concernant la mise en œuvre d'une nouvelle sanction administrative en cas de fraude aux aides personnelles au logement (Als, Alf, Apl), soit la suppression du service des prestations pendant une durée maximum d'un an. Cette procédure est obligatoire lorsque la fraude dépasse deux fois le plafond mensuel de la Sécurité sociale. Possibilité de cumul avec autres sanctions existantes.

- Extension du droit de communication : ouverture de l'accès à Ficoba dans le cadre des opérations de contrôle et non plus seulement pour les opérations de recouvrement (Lfss 2008, article L 114-19 du code de la Sécurité sociale, modifié par l'article 115 de la Lfss), listage des organismes pouvant être interrogés (fournisseurs d'énergie, opérateurs de téléphonie fixe et mobile, services de messagerie dont La Poste, tous les commerçants, les employeurs, les banques), rappel de l'exercice du droit de communication par le biais d'une demande écrite, encouragement à la tenue de la procédure contradictoire dans le cadre des contrôles sur place.

2008 :

- Décret d'application de l'article 132 de la loi de financement de la Sécurité sociale pour 2007 n° 2006-1640 du 21 décembre 2006, instituant une procédure d'évaluation du train de vie est par ailleurs paru (décret n°2008-88 du 28 janvier 2008) : définition de la procédure d'évaluation du train de vie. « L'évaluation consiste à partir de certains éléments de train de vie, à évaluer les revenus qui sont significatifs de ces éléments de train de vie. » [Voir Lettre-circulaire du 2 avril 2008, p. 10-11.] Notion de « disproportion marquée entre le train de vie et les revenus déclarés ». Restriction : l'évaluation ne s'applique que si elle excède deux fois le plafond d'attribution de la prestation considérée ». [Voir Lettre-circulaire du 2 avril 2008, p. 16.]

- Convention du 3 Avril 2008 entre la Direction générale des impôts, la Direction de la Sécurité sociale et les organismes nationaux de protection sociale pour l'amélioration des échanges d'informations entre les organismes signataires.

- Décret n° 20088-371 du 18 avril 2008 relatif à la coordination de la lutte contre les fraudes : création d'une Délégation nationale à la lutte contre les fraudes (Dnlf).

2009 :

- Expérimentation mettant en application l'arrêté du 06 août 2008 fixant la liste des Comités locaux de lutte contre la fraude, leur composition et leurs règles d'organisation et de fonctionnement [Voir Lettre-circulaire du 7 janvier 2009 portant sur la mise en place expérimentale des Comités locaux de lutte contre les fraudes]. Le pilotage des Comités locaux est assuré par la Dnlf. Promotion d'une implication des Caf au sein des comités via « la mise en place, au plan local, d'expérimentations, de bonnes pratiques avec les parquets, ou participer à la conclusion de partenariat avec les différentes autorités qui composent les Comités locaux dans un ou dans plusieurs domaines d'actions, que sont : les échanges entre prestataires, la coordination dans la mise en place des sanctions administratives, la lutte contre les fraudes aux allocations de logement, la lutte contre la fraude documentaire à l'identité, la lutte contre le travail dissimulé. » [Voir Lettre circulaire du 7 janvier 2009 portant sur la mise en place expérimentale des Comités locaux de lutte contre les fraudes, pp. 3-4.]

2011 :

- Refonte du dispositif des pénalités financières [Voir Lettre-circulaire de juin 2011] dont les modifications principales sont : élargissement du champ des prestations visées (toutes les prestations de la branche Famille sont donc concernées) ; élargissement des griefs susceptibles de conduire à une pénalité (abandon de toute référence à un préjudice financier, permettant de punir en amont de la Commission de la fraude, la pénalité punissant la « tentative » de fraude ou plus largement l'intention frauduleuse ; pénalisation suite à l'exercice d'un travail dissimulé et la perception d'une prestation sous conditions de ressources ou d'inactivité (ici la tentative ne peut être sanctionnée) ; possibilité de pénalisation de faits non-intentionnels : ainsi, « une pénalité peut être décidée, notifiée, et justifiée légalement, même s'il demeure une incertitude sur l'intention de frauder » [Voir Lettre-circulaire de juin 2011] ; élargissement du champ des personnes pouvant faire l'objet d'une pénalité aux tiers, « y compris les personnes morales [...], qu'ils aient agi pour leur propre compte ou qu'ils aient agi pour le compte d'autrui, en obtenant ou en tentant d'obtenir le paiement indu de prestations » [Voir Lettre-circulaire de juin 2011.] ; principe de pénalités aggravées lorsque l'intention de frauder est établie ; simplification de la procédure de pénalités.

- la Loi de Financement de la Sécurité Sociale pour 2012 n° 2011-1906 du 21 Décembre 2011 est parue au Journal Officiel du 22 Décembre 2011.

Extension du droit de communication et nouveaux partenariats entre les Caf et divers organismes, via la mise en place de nouveaux droits :

- un droit de communication est institué entre les organismes de Sécurité sociale et les services consulaires,

- un droit de communication est institué entre Tracfin [Service de renseignement rattaché aux ministères financiers] et les organismes de Sécurité sociale,

- le droit de communication s'exerce à titre gratuit.

La plateforme d'échanges adossée au Rncps doit permettre avant la fin de l'année 2012 la transmission d'informations relatives au montant des prestations versées.

L'obtention frauduleuse d'un Nir notamment à partir de faux documents d'état civil entraîne la suspension et le réexamen des droits aux prestations.

Les droits aux prestations sont suspendus, ou l'instruction d'une demande ajournée, en cas de non fourniture d'une pièce justificative ou de communication d'une fausse pièce ou de non réponse à une convocation d'un organisme.

Les créances frauduleuses sont exclues des procédures de surendettement civil.

Une procédure d'évaluation des revenus est instituée en cas de travail dissimulé faisant l'objet d'un redressement forfaitaire des cotisations (décret d'application à venir).

La définition de la notion d'isolement est précisée, en matière de Rsa.

Le contentieux des pénalités est le contentieux général de la Sécurité sociale et non plus le contentieux administratif.

Les pénalités sont recouvrées sur les prestations à échoir selon les mêmes règles que celles régissant le recouvrement des indus.

Les règles de prescription de droit commun sont applicables aux faits pouvant donner lieu au prononcé d'une pénalité ; la prescription biennale est applicable à l'action en recouvrement de la pénalité.

2.1 – Un accès facilité aux données personnelles

L'accès aux données personnelles des allocataires, via le développement d'outils techniques mais également la systématisation de relations partenariales entre institutions, a représenté un tournant majeur dans le contrôle des allocataires. En effet, si les contrôles sur place et sur pièces demeurent largement pratiqués par les agents de contrôle, l'accès – plus ou moins – direct à des données informatisées facilite la tâche des contrôleurs, dans la mesure où le succès de leurs « enquêtes » ne repose plus seulement sur des éléments fournis par l'allocataire. Au Royaume-Uni, Nigel Parton observe un « tournant électronique du travail social » et l'évolution de l'épicentre de la gouvernabilité des acteurs de terrain vers les managers qui détiennent l'information agrégée. On peut prolonger l'analyse à travers le cas français de la lutte contre la fraude sociale et mettre en évidence le poids de l'informatisation de plus en plus systématique des données des dossiers des allocataires dans la nationalisation des politiques de contrôle, *via* la mise en place d'outils par l'échelon national et dont la mise en œuvre ainsi que l'utilisation s'imposent aux caisses (voir sur ce point la partie 5).

Les outils d'accès aux données des allocataires, mais également l'extension du droit de communication aux informations détenues par d'autres institutions, des partenariats divers et le cadrage juridique de l'accès à ces données, ces différentes questions ont fait l'objet d'évolutions diverses tendant vers davantage de droits et d'outils d'accès aux informations personnelles des allocataires, participant donc à l'intensification des contrôles dont ils font l'objet.

L'accès aux données personnelles par les différents partenaires du contrôle, et de la lutte contre la fraude n'est possible que dans la mesure où les allocataires (ou usagers) peuvent être identifiés de façon unique et sécurisée. En effet, si les bases de données accessibles aux organismes sont nombreuses et, grâce à l'extension du droit de communication et aux différents partenariats entre institutions, si celles-ci sont susceptibles d'être consultées par de plus en plus d'agents, les données d'identification classiques peuvent s'avérer problématiques dans le cadre d'un échange ou partage de données. A titre d'exemple, la branche Famille est spécifique sur un point, comme le rappelle la chargée de coordination avec la Cnil à la Caisse nationale :

« On a une spécificité au niveau de la branche Famille, et ça c'est vraiment fondamental, c'est qu'on traite notre objet de gestion sur le dossier. C'est le dossier des allocataires. Le dossier est composé de personnes, donc l'identifiant du dossier, c'est le numéro allocataire ou le matricule. L'identifiant de la personne, c'est le Nir, c'est son numéro de Sécurité sociale. Mais (insistance) contrairement à l'assurance maladie ou à l'assurance vieillesse, où on traite des droits individuels, il n'empêche que nous on traite des droits familiaux (insistance). Donc notre objet de gestion, c'est bien le matricule dossier. » [Directrice de l'audit, de la conformité informatique et libertés et de la sécurité stratégique du système d'information]

Face au constat de la diversité des objets traités par des organismes et institutions divers, le développement de l'usage du Nir, ou encore « Numéro d'Inscription au Répertoire », permet de définir un identifiant commun. Le NIR est en effet « l'identifiant de l'allocataire, son numéro de Sécurité sociale, et diffère du numéro de dossier » (entretien). Le Nir permet de vérifier l'identité et de retrouver les différents dossiers d'un même individu. L'usage du Nir est en outre une mesure de sécurisation pour les organismes, dans la mesure où il permet de prévenir les cas d'affiliations multiples, soit dans le cas où un allocataire serait affilié à plusieurs organismes de la même branche en même temps (via le Rnb, voir *infra*). Le Nir n'est pas utilisé comme identifiant de l'individu, mais la Cnil autorise les Caf à utiliser le Nir dans l'interconnexion des fichiers, comme c'est le cas pour les bénéficiaires du Rmi et les échanges avec les services de l'emploi depuis 1995.

L'utilisation du Nir dans le cadre de l'identification des allocataires implique pour les Caf l'alimentation du Rnipp ainsi que la vérification du Nir de chaque allocataire lors de leur demande d'accès à une prestation. L'identifiant permet en effet de vérifier l'existence de la personne et donc de prévenir tout risque d'identité falsifiée. Lors de l'ouverture des droits, un « gestionnaire des personnes » de l'organisme concerné effectue donc une demande auprès du service national de la gestion des identifiants afin de vérifier le Nir du demandeur :

« Au niveau des services des Caf. Chaque Caf dispose de personnes, c'est un métier, hein, c'est une fonction, gestionnaire de la personne. Et donc pour toutes les personnes qui ne disposent pas de Nir certifié, qui sont pas connues, avant de pouvoir liquider les prestations, y a le passage obligé par le gestionnaire de la personne, qui se charge d'aller vérifier auprès du Sngi si on n'a pas les éléments, et potentiellement qui demande les éléments d'état civil qui permettront ensuite de procéder, soit à l'identification auprès du Sngi, soit de faire une demande d'immatriculation si c'est la première fois que la personne arrive sur le territoire. » [Directrice de l'audit, de la conformité informatique et libertés et de la sécurité stratégique du système d'information]

Un premier outil d'accès aux données des allocataires concerne le droit de communication entre institutions et la contractualisation des échanges de données et de consultation des portails des partenaires. Ces pratiques permettent aux caisses locales ainsi qu'à la Cnaf de consulter directement à la source les données concernant un allocataire faisant l'objet d'un contrôle. Le droit de communication s'est fortement développé depuis le début des années 2000, la branche Famille pouvant ainsi interroger de nombreux services publics, mais également divers organismes privés. Le développement du partenariat, en particulier avec les autres organismes de protection sociale, devient indispensable compte tenu de l'évolution du phénomène de fraude touchant tous les organismes. Ainsi, les différentes

Caisses Nationales de la Sécurité sociale ont signé en novembre 2006 avec l'Unedic (Pôle Emploi), une convention nationale de coopération et d'échanges d'informations.

Cette première avancée en matière de droit de communication a trouvé son apogée le 3 avril 2008, avec la signature d'une convention entre les services de l'Etat (la Dgi devenue direction Générale des Finances publiques, la direction de la Législation Fiscale et la direction de la Sécurité sociale), Pôle emploi et les principales caisses nationales de la Sécurité sociale (Cnamts, Cnav, Cnaf, Acoss, Rsi et Ccmsa), rendant ces organismes « juridiquement habilités à s'échanger leurs informations pour effectuer des contrôles »³⁷. Les différents signataires s'engagent notamment à faciliter leurs échanges de données en en définissant les modalités pratiques et à favoriser la consultation directe des bases de données nationales par les parties signataires, ainsi qu'à développer et utiliser des outils communs d'informations. La convention met ainsi en place un « droit de communication élargi », dont le recours est laissé à l'appréciation des agents de contrôle dans le cadre de leurs recherches. Le droit de communication est également élargi auprès d'organismes privés, tels que les organismes bancaires, les employeurs, fournisseurs d'énergie, opérateurs de téléphonie et d'Internet, services de messagerie, *et cetera*. L'accès aux informations de ces organismes se fait sur demande, contrairement à plusieurs échanges entre les Caf et d'autres organismes publics, tel que Pôle emploi, qui en plus de pouvoir être effectués sur demande, se font régulièrement de manière automatisée.

Concernant l'encadrement des échanges d'informations entre la branche Famille, et les instances judiciaires, celui-ci est formalisé par le biais d'un protocole signé en 2013 par la Direction générale de la police nationale, la Direction de la gendarmerie nationale, la Dss, la Cnaf et la Dnlf. Ce protocole définit la procédure à suivre lorsque la police est amenée à suspecter ou à identifier un cas de fraude aux prestations pourvues par une caisse locale. Celle-ci a le devoir de signaler ses découvertes à la Caf concernée, qui est alors autorisée à effectuer un contrôle afin de vérifier les faits ou, dans le cas où ceux-ci auraient déjà été prouvés par l'institution judiciaire, à sanctionner l'allocataire.

L'extension du droit de communication de la branche Famille et d'autres organismes, notamment de Sécurité sociale, permet également l'accès direct à plusieurs bases de données de partenaires. En matière de contrôle des ressources et du train de vie par exemple, l'accès aux informations des banques peut s'avérer lent et compliqué, aussi depuis 2008 (LFSS 2008, article L 114-19 du code de la Sécurité sociale, modifié par l'article 115 de la LFSS), les agents de contrôle habilités peuvent accéder au fichier des comptes bancaires, Ficoba, dans le cadre de leurs activités de contrôle – cet accès était auparavant restreint aux seules activités de recouvrement des pensions alimentaires. D'autres accès aux bases de données de partenaires permettent la consultation de relevés de carrière (Carsat) ou encore de déclarations préalables à l'embauche.

Le niveau le plus abouti en termes de droit d'échanges et partage de données concerne le Répertoire national commun de la protection sociale (Rncps), répertoire unique pour la protection sociale, institué en 2009 (article L.114-12-1 du code de la Sécurité sociale et autorisé par le décret n° 2009-1577 du 16 décembre 2009) suite à un projet lancé fin 2007. Le répertoire recense les bénéficiaires de prestations sociales ainsi que l'ensemble des prestations qui leurs sont versées. L'ensemble des organismes chargés de la gestion d'un

³⁷ Communiqué de presse du Ministère du Budget, des comptes publics et de la fonction publique, 3 avril 2008.

régime obligatoire de Sécurité sociale alimentent et consultent le répertoire, également consultable par les Urssaf, ainsi que les collectivités locales, pour l'attribution d'une aide sociale. La mise en place de ce répertoire répond à une pression politique s'axant sur deux types de besoins opposés :

« Y a eu une pression politique assez phénoménale puisque le Rncps, on va dire, a deux finalités essentielles : la première qui est la lutte contre la fraude – alors je dis la première, pourquoi ? Parce que c'est celle-ci qui a été promue par les Pouvoirs Publics. Il y a eu des déplacements de ministres, Eric Woerth, quand le Rncps a été mis en œuvre... Et l'autre volet qu'il faut pas méconnaître non plus, c'est que le Rncps, il permet quand même l'ouverture des droits ! Et ça aide à voir, pour une personne donnée, à quel rattachement et ce à quoi elle peut prétendre, ou en tout cas ce dont aujourd'hui elle bénéficie. » [Directrice de l'audit, de la conformité informatique et libertés et de la sécurité stratégique du système d'information à la Cnaf]

La direction de la Sécurité sociale a piloté le projet de constitution du Rncps, tandis que les différentes branches de la Sécurité sociale ont participé à son alimentation. Le Rncps constitué, celui-ci continue d'être alimenté dès qu'il y a une ouverture de droits par les « contributeurs », soit les organismes étant autorisés à apporter modification au répertoire. D'autres organismes ou institutions, tels que les Conseils Généraux, se contentent quant à eux de consulter le répertoire. L'accès aux informations d'un allocataire se fait par le biais de la saisie du Nir.

Un autre outil d'accès aux données personnelles des allocataires, la Déclaration Sociale Nominative, est en cours de construction. Son objectif serait de « *reprenre à son compte un certain nombre d'informations contenues aujourd'hui dans le Rncps* » (entretien, Cnaf) afin de les incorporer au sein d'un fichier centralisé et commun aux autres administrations et branches de la Sécurité sociale. Le fichier devrait permettre un accès direct aux informations allocataires détenues par les différentes branches de la Sécurité sociale, évitant les démarches de demande d'informations, ou encore les délais d'attente. Il serait également alimenté par les « *partenaires* » de la Sécurité sociale, et recouvrirait des informations diverses, telles que les différentes adresses connues de l'allocataire, sa localisation et son degré de solvabilité, notamment dans le but de détecter des cas de fraudes par adresses multiples et les risques de doublonnage de prestations.

« C'est ça, avec une alimentation effectivement de ces différents partenaires, une alimentation de fichiers de ces différents partenaires. [...] Et puis là où la Sécurité sociale, disons toutes Branches confondues, interroge les administrations, ses partenaires, parce qu'elle est en quête d'informations, que ce soit des éléments adresse, que ce soit des éléments solvabilité, mais pas que solvabilité, ça peut être aussi tout élément utile pour gérer en Sécu – là je parle pas seulement de la branche Famille mais particulièrement pour cette Branche que je connais mieux, forcément. Là, plus besoin d'aller à la fois faire la démarche mais en plus d'attendre la réponse ! Quitte aussi à avoir une non réponse ! Ou une absence d'élément. Là franchement ça va être un fichier précieux. Mais le Rncps est déjà (insistance) un fichier précieux. » [Responsable du pilotage des outils du contentieux, département de Maîtrise des risques, Cnaf]

Entre l'extension du droit de communication entre plusieurs organismes, le partage de données ainsi que la consultation / alimentation directe de bases de données dont certaines sont communes à une pluralité d'organismes, on constate que la branche Famille et, plus largement, l'ensemble des organismes de la Sécurité sociale, mais également des services de l'Etat tendent à intégrer de plus en plus la politique de lutte contre la fraude dans leurs prérogatives. Cette politique est de même facilitée par la systématisation des échanges et partages de données, les organismes bénéficiant de moyens de pressions à l'égard d'organismes privés tels que les organismes bancaires, sommés de répondre aux demandes des agents de contrôle. Il peut sembler étonnant que l'accès aux données personnelles des allocataires ait connu une telle rapidité de développement, d'autant plus que la Commission nationale de l'informatique et des libertés veille au respect de la loi Informatiques et libertés.

L'entretien de relations entre la Cnaf et la Cnil se justifie par le fait que, tout comme les autres branches de la Sécurité sociale, la branche Famille ne cesse d'innover en matière d'accès à des données personnelles d'allocataire, que cela soit dans une optique de contrôle ou d'accès au droit. Toutefois, l'intensification de la politique de contrôle dans la branche pourrait porter à croire que ces relations vont vers davantage de tensions, ce qui n'est pas le cas. Pour organiser les relations avec la Cnil et l'encadrement juridique des « innovations » techniques, notamment en termes d'accès et de traitement des données personnelles, promues par la Cnaf, une « mission de l'audit de la conformité informatique et libertés et de la sécurité du système d'information » a été créée. Sa directrice explique la prudence de la Cnaf quant au respect des règles de la loi Informatique et libertés :

« Si vos traitements comportent des données à caractère personnel, d'entrée de jeu la loi Informatique et libertés s'applique. Après, la formalité elle dépend de la nature de votre traitement, mais si vous avez des données à caractère personnel, d'office vous allez avoir ça. [...] Consulter un dossier, au sens de la loi Informatique et liberté, c'est un traitement, et dès que nous traitons des données à caractère personnel, la question se pose en fonction de la nature du traitement, en fonction de la nature des données, la question se pose de la conformité à la loi Informatique et libertés. Et donc pour les traitements que nous effectuons, nous sommes pour la plupart on va dire, dans la plupart des Caf, dans l'obligation de formuler ou en tout cas de respecter un formalisme qui est posé par la loi Informatique et libertés. [...] En général ce qu'on fait, c'est qu'à partir du moment où on veut mettre en œuvre un traitement, on sait que ce traitement, soit il comporte des données sensibles, soit il va y avoir des croisements, et cetera, moi ce que je fais c'est que je saisis la Cnil en disant : « On va vous présenter un dossier, voilà ce qu'on envisage de faire, voilà dans quelles conditions on va le faire, est-ce que c'est la bonne orientation ou pas ? Est-ce que vous nous préconisez autre chose ? » Plutôt que de se voir, comment dire, notifier un refus, alors même qu'on a fait les développements et qu'on a investi. » [Directrice de l'audit, de la conformité informatique et libertés et de la sécurité stratégique du système d'information à la Cnaf].

Selon la nature des « traitements » de données personnelles que la Caisse nationale souhaite effectuer, celle-ci doit solliciter l'autorisation ou, pour les traitements moins problématiques au sens de la loi Informatique et libertés, l'avis de la Cnil. Toutefois, certaines activités échappent totalement au contrôle de la commission, comme l'évoque la directrice de mission : « Et pour certaines formalités, je les inscris dans un registre, dans

mon registre, ça ce qui est aussi légal, hein, et ça équivaut à accord de la Cnil, on a entre-guilletmets une délégation qui nous permet, pour certains traitements, de pouvoir inscrire dans le registre sans solliciter, sans faire de déclaration auprès de la Cnil ». Pour reprendre un terme employé par celle-ci un peu plus haut, il semble que les contraintes de compatibilité avec la loi Informatique et libertés ainsi que les relations entre la Cnaf et la Cnil consistent davantage en l'entretien d'un certain « formalisme » qu'en une relation de subordination. Ceci tendrait à montrer que la politique de contrôle et de lutte contre la fraude s'intensifiant dans les diverses structures publiques, la commission adopte des standards de plus en plus « compréhensifs » de l'évolution des priorités de l'échelon national. La Cnil se positionnerait davantage comme un aidant à la « mise en conformité » des attentes des organismes avec la loi Informatique et libertés que comme un juge de la compatibilité entre un « besoin » administratif et le cadre légal :

« Alors si, l'évolution peut-être de la doctrine, c'est qu'ils sont dans une logique d'aider à une mise en conformité. Alors certes c'est l'autorité de contrôle, hein ? Ils font leurs contrôles, ils font leur sauce, c'est normal ! Mais ils sont aussi dans un rôle de conseil si vous voulez en tant que tel, donc ça c'est aussi important pour nous. » [Directrice de l'audit, de la conformité informatique et libertés et de la sécurité stratégique du système d'information à la Cnaf]

2.2 – Un nouveau régime de sanctions

Avec la facilitation des échanges d'information et de l'accès aux données personnelles, c'est en matière de pénalités et sanctions que les évolutions légales ont été le plus fortes. Ces évolutions participent plus directement encore à ce qu'on peut appeler un « tournant rigoriste », dans la mesure où elles conduisent à une possibilité, et, parfois, à une obligation de sanctionner.

Une première innovation tient à l'introduction de pénalités administratives, introduites par l'article L. 114-17 du code de la Sécurité sociale, issu de la loi n° 2005-1579 du 19 décembre 2005³⁸, mises en pratique dès 2007 et renforcées en 2010³⁹.

³⁸ « Sous réserve des dispositions des articles L. 262-53 du code de l'action sociale et des familles, l'inexactitude ou le caractère incomplet des déclarations faites pour le service des prestations versées par les organismes chargés de la gestion des prestations familiales ou des prestations d'assurance vieillesse, ainsi que l'absence de déclaration d'un changement dans la situation justifiant ces prestations, ayant abouti au versement de prestations indues, peut faire l'objet d'une pénalité prononcée par le directeur de l'organisme concerné, après avis d'une commission composée et constituée au sein du conseil d'administration de cet organisme. »

³⁹ La circulaire de la Direction de la Sécurité sociale N° DSS/2011/142 du 8 avril 2011 relative au dispositif des pénalités administratives dans les organismes chargés de la gestion des prestations familiales et des prestations d'assurance vieillesse précise les modalités d'application du décret n° 2010-1227 du 19 octobre 2010 pris pour l'application du nouvel article L.114-17 du code de la Sécurité sociale ; ce dernier article, révisé par la Loi de financement de la Sécurité sociale pour 2010 (article 87), refond « le dispositif des pénalités financières des organismes de Sécurité sociale des branches Famille et Vieillesse en allégeant la procédure, en élargissant les griefs et les acteurs susceptibles de se voir infliger une pénalité et en instaurant des pénalités mieux proportionnées à la gravité du préjudice et des faits, notamment par des pénalités aggravées lorsque l'intention de frauder est établie et dans les cas de fraude en bande organisée ».

Article L114-17

Modifié par [LOI n°2014-1554 du 22 décembre 2014 - art. 90](#)

I.- Peuvent faire l'objet d'une pénalité prononcée par le directeur de l'organisme chargé de la gestion des prestations familiales ou des prestations d'assurance vieillesse, au titre de toute prestation servie par l'organisme concerné :

- 1° L'inexactitude ou le caractère incomplet des déclarations faites pour le service des prestations ;
- 2° L'absence de déclaration d'un changement dans la situation justifiant le service des prestations ;
- 3° L'exercice d'un travail dissimulé, constaté dans les conditions prévues à l'article [L. 114-15](#), par le bénéficiaire de prestations versées sous conditions de ressources ou de cessation d'activité ;
- 4° Les agissements visant à obtenir ou à tenter de faire obtenir le versement indu de prestations servies par un organisme mentionné au premier alinéa, même sans en être le bénéficiaire ;
- 5° Les actions ou omissions ayant pour objet de faire obstacle ou de se soustraire aux opérations de contrôle exercées, en application de l'article L. 114-10 du présent code et de l'article [L. 724-7](#) du code rural et de la pêche maritime, par les agents mentionnés au présent article, visant à refuser l'accès à une information formellement sollicitée, à ne pas répondre ou à apporter une réponse fautive, incomplète ou abusivement tardive à toute demande de pièce justificative, d'information, d'accès à une information, ou à une convocation, émanant des organismes chargés de la gestion des prestations familiales et des prestations d'assurance vieillesse, dès lors que la demande est nécessaire à l'exercice du contrôle ou de l'enquête.⁴⁰

Le directeur de l'organisme concerné, conseillé par une « commission des pénalités » intervenant suite à l'avis de la commission fraude, statue sur la décision d'imputer une pénalité administrative à l'allocataire. Contrairement aux commissions fraudes, composées d'agents administratifs de la Caf (services du contentieux, de la comptabilité, *et cetera*), la commission des pénalités est une instance plus « politique », au sens où celle-ci est composée de quatre membres issus du Conseil d'Administration et tenant compte de la répartition des sièges entre les différentes catégories représentées en son sein. En 2011, toutefois, la Commission des pénalités devient facultative, le directeur pouvant statuer seul sur la sanction à imputer à l'allocataire.

La deuxième nouveauté majeure en matière de sanction consiste en le dépôt d'une plainte au Tribunal Correctionnel avec constitution de la Caf concernée en partie civile, sanction autrefois exceptionnelle et désormais systématisée suite à l'obligation légale faite aux organismes de protection sociale à la fin de l'année 2005 de poursuivre pénalement les allocataires lorsque « une fraude est constatée pour un montant supérieur à un seuil fixé par décret »⁴¹. Ces dépôts de plainte plus nombreux ont conduit à une très forte augmentation des condamnations pour « fraude sociale », dont le nombre a été multiplié par près de 2,5 entre 2005 et 2012 (de 242 à 581), quand dans le même temps le nombre total de condamnations pour délits n'augmentaient que de 4 %, les condamnations pour fraude fiscale et celles pour travail illégal connaissant une baisse respectivement de 11 et 15 % sur cette période⁴². Si la non-cumulativité des sanctions administratives et pénales est établie en

⁴⁰ Code de la Sécurité sociale, version consolidée au 27 février 2015, disponible ici :

http://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?sessionId=2CD48513D36B2034318E513BDBA83E8A.tpdila15v_2?idSectionTA=LEGISC_TA000006156003&cidTexte=LEGITEXT000006073189&dateTexte=20150302

⁴¹ Article L. 114-9 du code de la Sécurité sociale, créé par la Loi n° 2005-1579 du 19 décembre 2005 de financement de la Sécurité sociale pour 2006, modifié par la Loi n° 2007-1786 du 19 décembre 2007 de financement de la Sécurité sociale pour 2008. Décret n°2006-1612 du 15 décembre 2006 - art. 1 JORF 17 décembre 2006 fixant les seuils, D. 114-5 du code de la Sécurité sociale.

⁴² Source : Statistiques annuelles des condamnations prononcées par les tribunaux français, telles qu'elles ressortent du fichier national du casier judiciaire, Ministère de la Justice (série constituée par nos soins). Il s'agit de données agrégées sous la catégorie

2007, celle-ci est remise en cause par une lettre circulaire de juillet 2008, instituant une possibilité de cumul de sanctions dans la mesure où celles-ci sont de natures différentes (par exemple, non possibilité de cumul de deux sanctions financières, mais cumul possible d'une amende et d'une peine d'emprisonnement)⁴³.

L'obligation du dépôt de plainte a récemment constitué un cas intéressant de redéfinition du cadre juridique à l'initiative de l'institution chargée de sa mise en œuvre. En l'occurrence, c'est « conformément aux attentes de la Cnaf » (entretien), fondées sur des considérations pragmatiques d'efficacité, que le seuil d'obligation de dépôt de plainte pour les Caf en cas de fraude a été récemment réévalué. On constate que ce changement est bien la réponse à une demande spécifique de la branche Famille, car dans le décret, le seuil pour la branche Maladie se trouve inchangé. Jusqu'à encore récemment, les Caf avaient obligation de porter plainte dès lors que le préjudice était supérieur à 4 fois le plafond de la Sécurité sociale. Si la judiciarisation du traitement de la fraude a impliqué une spécialisation de certains personnels (notamment les audiciens) sur ce sujet et a donc tendu à accroître la rentabilité du dépôt de plainte avec constitution de partie civile, la variabilité de l'implication des parquets selon les départements, leur sentiment de « débordement » et l'incertitude des Caf concernées quant à l'issue du procès, rendent l'obligation de dépôt de plainte plus problématique que profitable pour les caisses locales et nationale. Une évolution réglementaire récente a ainsi porté sur le montant minimum d'indus justifiant l'obligation de dépôt de plainte par la Caf concernée. En effet, ce plafond est, depuis le décret n° 2015-20 du 12 janvier 2015 modifiant le code de la Sécurité sociale, passé à 8 fois le plafond mensuel de la Sécurité sociale⁴⁴. Cette solution répond au risque de classement sans suite de certains dossiers, l'obligation de dépôt de plainte pouvant dans certains cas nuire au recouvrement des indus par les caisses. Plus largement, il s'agit pour les Caf d'effectuer un traitement plus rapide de la qualification de la fraude ainsi que du prononcé de la sanction, le traitement des dossiers au pénal étant une procédure relativement longue, contrairement à la qualification de la fraude dans le seul contexte d'une commission administrative interne à la caisse.

« D'abord on en avait, même encore à 4 fois le plafond mensuel de la Sécurité sociale, beaucoup de classements sans suite [...] Ce qui n'est pas bon ! Pas bon, pas bon, pas bon en termes d'action de la branche Famille vis-à-vis de l'usager, parce que finalement en plus le classement sans suite intervient au bout d'un certain laps de temps qui est manifestement trop long (insistance) ; la Caf n'a pas souvent la possibilité de substituer une autre action pertinente parce que justement l'écoulement du temps fait que ce n'est plus pertinent. Alors que pourtant la fraude est avérée. » [Responsable du pilotage des outils du contentieux, Cnaf]

« fraudes aux prestations et cotisations sociales », intégrant donc des délits qui ne correspondent pas au champ de notre étude. Il n'a pas été possible d'obtenir des données détaillées, cependant le Ministère de la Justice nous indique qu'au moins 95 % des condamnations concernent les cas de « fraude ou fausse déclaration pour l'obtention de prestation ou allocation indue versée par un organisme de protection sociale » (art.441-6 al.2 du code pénal), et les « manœuvres frauduleuses ou fausses déclarations pour l'obtention de prestations familiales indues » (art.L.114-13, art.L.511-1 du code de la Sécurité sociale). L'évolution n'est pas parfaitement linéaire, le nombre de condamnations pour fraude sociale atteignant son maximum en 2010 (597). La tendance d'ensemble demeure, avec des effectifs qui restent certes assez faible, néanmoins fortement orientée à la hausse.

⁴³ Voir Lettre circulaire Caf juillet 2008.

⁴⁴ Voir le Décret n° 2015-20 du 12 janvier 2015 modifiant le seuil au-delà duquel les organismes de Sécurité sociale et les organismes admis à servir des prestations au titre des régimes obligatoires de base portent plainte en se constituant partie civile, disponible ici : <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000030093542&categorieLien=id>

Ce décret tend donc à limiter le nombre de dépôts de plaintes obligatoires, l'obligation pour les Caf de se porter partie civile étant restreinte à des montants d'indus plus élevés pour un total restreint de dossiers. Cette évolution répond à un constat « pragmatique » de la Cnaf : ici, est remise en cause non pas la procédure de dépôt de plainte elle-même, mais l'obligation de passer par cette procédure, car celle-ci réduit les marges de manœuvre des caisses et notamment des agents des commissions fraude, spécialisés dans le traitement des indus à caractère frauduleux, et conscients que certains dossiers devant faire l'objet d'un traitement pénal ont « peu de chance de passer » (entretien). L'augmentation du seuil de l'obligation de dépôt de plainte permet donc, dans certains cas limites, de faire l'économie d'un jugement extérieur à l'administration de la caisse, les commissionnaires orientant plutôt le directeur de l'organisme vers une pénalité administrative. Les pénalités financières sont à la fois plus rapides et plus rentables pour les Caf, celles-ci ne faisant l'objet d'aucun contrôle par une instance extérieure à la caisse.

Partie 2

LA RATIONALISATION D'UNE POLITIQUE INSTITUTIONNELLE DE CONTROLE

Après avoir rendu compte des évolutions du système des relations institutionnelles qui ont favorisé les incitations à renforcer la politique de contrôle au sein de la branche Famille et rappelé quelques unes des principales innovations qui ont concrétisé ces incitations, nous nous situerons dans cette partie du point de vue de l'activité interne de la Cnaf, afin d'y décrire la manière dont ce renforcement s'opère. Cette présentation ne vise pas à accréditer la thèse selon laquelle la politique institutionnelle de contrôle serait entièrement réductible à une réponse à des stimuli extérieurs. Car si, comme on vient de le voir, ces facteurs exogènes produisent bien, directement ou non, des effets sur la politique de l'institution, le renforcement du contrôle procède aussi d'évolutions et d'initiatives internes à l'institution qui, bien entendu, peuvent reproduire ou traduire des contraintes externes (ce dont les lettres circulaires de la Cnaf en application des changements législatifs fournissent une illustration évidente), mais ont aussi leur logique propre. Nous le montrerons en revenant dans un premier temps sur les changements intervenus dans les relations internes à l'institution nationale en matière de contrôle (1). Nous verrons ensuite comment la Caisse nationale a développé de nouveaux outils destinés à renforcer et rationaliser sa politique en la matière : des outils statistiques et liés à la gestion des informations sur les allocataires (2), et des outils juridiques, d'encadrement du personnel et de gestion (3).

1 – Maîtrise des risques et redistribution des rôles

La montée en puissance d'une politique institutionnelle de contrôle s'accompagne de changements dans les relations organisationnelles au sein de la branche Famille, et ce tant au sein de la Caisse nationale (1.1.) que dans les rapports entre la Caisse nationale et les caisses locales (1.2.).

1.1 – La « maîtrise des risques », le contrôle des allocataires et l'Agence Comptable

Résumées à gros traits, les deux évolutions liées l'une à l'autre des relations intra-institutionnelles en matière de politique de contrôle au sein de la Caisse nationale sont homologues à celles que nous détaillerons plus tard dans la division du travail de contrôle au plan local : d'une préoccupation sectorielle liée aux prestations, et relativement subalterne, le contrôle des allocataires est devenu une préoccupation transversale qui participe plus largement aux nouveaux modes de gestion de l'organisme ; ce changement s'accompagne entre autres d'un rôle inédit de l'Agence Comptable dans la définition de la politique de contrôle.

Au début des années 2000, le contrôle des allocataires constituait une préoccupation secondaire de l'une des principales directions de la Cnaf, celle des prestations. Ce contrôle *a posteriori* était alors envisagé sous l'angle des relations entre les caisses et leurs allocataires, et de la vérification de la concordance entre le paiement des allocations et la situation réelle des allocataires. Il demeurait alors assez cloisonné, et notamment clairement distingué du contrôle interne ou « métier », c'est-à-dire de la vérification des opérations de liquidation, qui quant à lui était (et demeure aujourd'hui) placé au plan local sous la responsabilité de l'agent comptable. La notion de contrôle interne a ensuite changé, sans que cela ne soit toujours directement suivi d'effet. Un de nos interlocuteurs témoigne ainsi qu'à cette époque :

« Suite au décret de 93, la Branche [...] a essayé de mettre en place du contrôle interne, mais ça n'a pas vraiment réussi quoi. Parce que personne savait vraiment ce que c'était. [...]. [C']était un peu tout et n'importe quoi puisqu'on était vraiment sur le contrôle interne dans le sens large, hein. Et après, les caisses le faisaient, mais uniquement pour faire plaisir à la Cnaf, quoi. C'était vraiment pas, en termes d'organisation, c'était... [...] On avait essayé de modéliser les différentes activités d'un organisme sans bien savoir ce qu'on pouvait en faire. » [Entretien, Département maîtrise des risques, Cnaf].

Le passage ultérieur à la « maîtrise des risques » a complètement changé la donne, et remis en cause la séparation traditionnelle entre le contrôle « externe » (le contrôle des allocataires réalisé sous l'égide de la Direction des prestations) et le contrôle « interne » (la vérification du travail de traitement des dossiers réalisée sous l'égide de l'Agence Comptable), au profit d'une vision beaucoup plus globale et intégrée.

Sur le plan organisationnel, cela a conduit à multiplier le nombre des intervenants dans la politique considérée, puisque la « maîtrise des risques » intéresse des services variés ; mais dans la mesure où la « maîtrise des risques » a en pratique largement été définie autour du contrôle des allocataires dont il constitue si l'on peut dire le noyau dur, cela a aussi et surtout conduit à ce que davantage de services différents, à commencer par l'Agence Comptable, soient désormais intéressés par ce type spécifique de contrôle.

« Mais du coup, voilà cette notion de maîtrise des risques et la réorganisation qui l'a accompagnée, a aussi conduit à ce que le contrôle des allocataires soit en pratique beaucoup plus, une compétence beaucoup plus partagée et beaucoup plus diffuse au sein de l'institution. » [Entretien, Département maîtrise des risques, Cnaf].

Car en effet, loin de noyer le contrôle des allocataires dans un ensemble vaste au sein duquel il aurait perdu de son importance, la réorganisation institutionnelle l'a placé en son centre, faisant de la « maîtrise des risques » un terme générique qui est en pratique un quasi-synonyme du contrôle des allocataires. Cette quasi-équivalence se révèle dans les documents qui font le bilan de la « maîtrise des risques » ou en proposent une présentation générale, comme l'illustre le texte ci-dessous extrait du site de la Cnaf.

Maîtrise des risques

Pour garantir une qualité de service au meilleur coût, la branche Famille doit maîtriser les risques liés à la gestion d'importantes masses financières. Cela passe par une politique de contrôle et de vérifications des informations fournies par les allocataires.

Ces contrôles sont de plus en plus réalisés en amont et par échange d'informations avec des organismes tiers. Plusieurs dispositifs permettent d'améliorer l'efficacité des contrôles et de progresser dans la lutte contre la fraude :

- le *répertoire national commun de la protection sociale* (Rncps) recense les bénéficiaires de prestations sociales et toutes les prestations qui leur sont versées ainsi que l'organisme auquel ils sont rattachés ;

- la *"data mining"* ou "fouilles de données" (extraction de connaissances à partir d'un gros volume de données), généralisé en 2012, permet de profiler les dossiers à risque et de mieux sélectionner les contrôles ;

Les échanges d'informations entre les différents organismes de protection sociale ou autre, comme l'Unedic, la Mutualité sociale agricole (Msa) et le Régime social des indépendants (Rsi) ou la Direction générale des finances publiques (Dgfi) ;

- la *base d'informations nationale des fraudes* facilite : - la connaissance des dossiers frauduleux détectés dans les Caf - la lutte contre les fraudes sur tout le territoire national en regroupant, en cas de fraudes multiples, les différents dossiers frauduleux. Les informations y sont conservées trois ans ;

- *les sanctions* : chaque Caf a la possibilité de sanctionner les allocataires frauduleux par le biais de pénalités proportionnelles à la gravité de la fraude. Lorsque le préjudice est supérieur à 12 124 euros (montant valable jusqu'au 31 décembre 2013), une plainte est déposée avec constitution de partie civile auprès du procureur de la République.

Source: <http://www.caf.fr/node/12386> (Consulté en juillet 2014)

Si l'institution dans son ensemble est concernée par la « maîtrise des risques » à laquelle chacun doit contribuer, et si cette maîtrise se confond largement, voire intégralement comme le suggère l'extrait ci-dessus, avec le contrôle des allocataires et la lutte contre la fraude, alors la « maîtrise des risques » constitue bien l'orientation qui a, à la fois, promu le contrôle des allocataires au sein des préoccupations institutionnelles, et intégré un nombre inédit d'intervenants dans l'orientation et l'organisation de ce contrôle.

Parmi ces nouveaux intervenants dans le contrôle des allocataires, figure principalement l'Agence Comptable. Celle-ci suit en effet une trajectoire ascendante en termes de champ de compétence et de positionnement dans le développement de la politique de contrôle au sein de la branche. Cette montée en puissance tient à de multiples facteurs. La certification des comptes en est un, qui comme on l'a vu constitue un vecteur d'incitation à un contrôle plus efficace. Or l'Agence Comptable est un des interlocuteurs privilégiés de la Cour des comptes dans le processus de certification, et, en cherchant à satisfaire à ses demandes, est donc amenée à intervenir davantage en matière de contrôle des allocataires. L'affirmation juridique, par l'ordonnance du 13 octobre 2013 relative au contrôle interne des régimes obligatoires de base de Sécurité sociale et des organismes concourant à leur financement, de la co-responsabilité du directeur et l'agent comptable de la Caisse nationale concernant

le dispositif de contrôle interne, qui comprend la maîtrise des risques et donc centralement le contrôle des allocataires, forme un second facteur⁴⁵. Une troisième série de facteurs est d'ordre technique, qui conduit à redéfinir les relations entre les différents types de contrôle et responsabilités en la matière, comme par exemple les déclarations par téléprocédures qui sont directement intégrées à la liquidation du dossier, de sorte qu'elles renvoient à *la fois* au contrôle des déclarations des allocataires et à la vérification du traitement des dossiers.

Tout en gardant la mainmise sur leur champ de compétence historique, l'Agence Comptable se voit attribuer de nouvelles compétences propres (comme celle du plan de lutte contre la fraude interne), tandis qu'elle peut exercer un droit de regard extensif sur les dispositifs et décisions des autres services en matière de politique de contrôle.

« Donc voilà, c'est ce que je voulais vous poser comme j'ai dit : d'une part, l'évolution de ces dernières années, c'est de positionner l'agent comptable davantage en pilote du sujet, et deuxièmement c'est en termes fonctionnel et organisationnel, le fait de lui rattacher, soit des moyens existants – du type contrôle sur place – soit de nouvelles tâches en augmentant la polyvalence des moyens qui lui sont rattachés. » [Responsable du département Finances et qualités comptables, Cnaf]

S'il faut sans doute relativiser les propos de notre interlocuteur qui, outre la description de la situation de son point de vue, correspondent sans doute à l'affirmation des prérogatives de son service, force est de constater l'augmentation à maints égards de ces prérogatives. Donnons-en quelques exemples. L'Agence Comptable joue un rôle dans la définition de l'outil *data mining* : il participe à l'ajout de nouvelles variables au modèle, et coordonne avec les agents comptables locaux le suivi de certains risques (tels que celui de la falsification des RIB dans le cadre des télé-procédures) et cibles.

« En fait le data mining a tellement structuré le contrôle de données entrantes côté ordonnateur, que maintenant dès qu'il y a une cible à côté, elle est plutôt mise du côté de là où y a des moyens encore disponibles et qui le sont beaucoup moins, là où s'est créée une polyvalence qui fait qu'on a des agents qui peuvent faire soit l'un, soit l'autre [...] » [Responsable du département Finances et qualités comptables, Cnaf].

Plus généralement, si le département « maîtrise des risques » joue un rôle central dans la définition du plan de contrôle de la branche, l'Agence Comptable garde un droit de regard et d'avis sur les décisions prises.

⁴⁵ Donnant lieu au décret n° 2013-917 du 14 octobre 2013 relatif au contrôle interne des régimes obligatoires de base de Sécurité sociale et des organismes concourant à leur financement, disponible ici : <http://legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000028074333&categorieLien=id>

« Donc ça c'est le premier facteur très important qui fait que, ben y compris quand la maîtrise des risques ordonnateurs déploie un dispositif de data mining, de Rac, normalement l'Agent Comptable doit être associé et valider, donner son avis. [...] Autant (insistance) le contrôle métier ne peut être que (insistance) de la responsabilité de l'agent comptable, par définition puisqu'on est sur une séparation des tâches – l'ordonnancement appartient au directeur, le contrôle métier appartient à l'Agent Comptable. Donc là c'est complètement étanche. Autant (insistance) le contrôle des données externes, la démarche de qualité, d'amélioration de la qualité, ce qu'on a appelé chez nous la Dqi (la Démarche qualité intégrée), la diminution des risques d'une manière générale est une coresponsabilité (insistance). » [Responsable du département Finances et qualités comptables, Cnaf].

Ainsi, l' « économie générale du plan » fait l'objet d'une « co-construction », au sens où « chacun est maître de ses dispositifs », mais ceux-ci peuvent être discutés et soumis à l'avis des uns et des autres.

« Donc ça se traduit par un certain nombre d'instances, y en a énormément (insistance) : vous avez une instance d'appui au contrôle interne qui se réunit tous les mois, donc là où on est [le responsable maîtrise des risques, la responsable de la démarche qualité intégrée] et moi-même pour l'Agence Comptable, et où on échange avec des représentants des régions, la plupart des Agents Comptables. » [Responsable du département Finances et qualités comptables, Cnaf].

Seul le contrôle métier ne serait pas soumis au regard croisé des agents, celui-ci étant du ressort de l'Agence Comptable.

1.2 – Contrôler (par) le contrôle : rationalisation et nationalisation

Le renforcement de la politique de contrôle s'accompagne d'un changement dans les équilibres internes à l'institution nationale ; il passe également par un renforcement du rôle de l'échelon national qui, s'il n'est pas spécifique aux questions de contrôle, s'y illustre de manière très nette. Autrement dit, la rationalisation de la politique de contrôle passe en partie par sa nationalisation, et le contrôle des allocataires s'accompagne d'un contrôle accru des pratiques locales par la Caisse nationale.

1.2.1 – Les enjeux de la nationalisation

Le premier enjeu d'une prééminence nouvelle de l'échelon national consiste à impulser une politique de contrôle renforcée qui réponde notamment aux contraintes nouvelles imposées à la Cnaf exposées dans la partie 1, dans la Convention d'objectifs et de gestion ou à l'occasion de la certification des comptes. Les échelons locaux sont intégrés à la définition des instruments d'intensification de la politique de contrôle, tout en étant soumis à l'autorité de la Caisse nationale. Celle-ci peut faire appel à divers acteurs locaux dans le cadre de réunions, groupes de travail regroupant des acteurs concernés par une étape ou fonction spécifique du processus de contrôle, ou encore faire tester des « innovations » par les caisses locales.

La Caisse nationale se fait donc le vecteur de l'intensification de la politique de contrôle au sein de la branche Famille. Les acteurs nationaux de la politique de contrôle bénéficient du monopole de la définition légitime de la fraude et des objectifs en la matière, l'intégration de la « culture du contrôle » par les acteurs locaux se faisant notamment par le biais de notions, indicateurs de performances, protocoles, logiques gestionnaires, conçus – au moins en partie – par la Cnaf et diffusés sur le réseau des Caf.

Un deuxième enjeu de cette « nationalisation » consiste à limiter les différences locales, facteurs d'inégalité de traitement des allocataires selon leur lieu de résidence. Des différences ont régulièrement été constatées, et critiquées, tant dans l'importance accordée au contrôle d'une caisse à l'autre, que dans les moyens disponibles pour le mettre en œuvre (ne serait-ce qu'en nombre de contrôleurs rapporté au nombre d'allocataires), et que dans les habitudes locales parfois très variables, en termes de pratiques de contrôle, de recours, ou de sanctions. Si cette inégalité territoriale de traitement a toujours été problématique, elle l'est d'autant plus devenue depuis que la politique de contrôle prenant de l'essor, elle doit limiter ce qui peut apparaître comme des effets arbitraires pour affirmer sa légitimité.

Si l'argument de l'égalité de traitement des allocataires sur l'ensemble du territoire national participe à la légitimation de la standardisation des pratiques de contrôle, nous verrons que son objectif assumé consiste en la rationalisation du contrôle, et par là même à son intensification. Les spécificités locales en matière de traitement et d'identification de la fraude peuvent représenter un frein à la diffusion de la « culture du contrôle » au sein de la branche Famille, dans la mesure où ces spécificités illustrent les différents degrés d'intégration de la logique de contrôle des allocataires, pouvant nuire à la tendance générale promue par l'échelon national. En effet, si la Caisse nationale se saisit de l'encadrement des pratiques et objectifs en matière de contrôle, c'est dans l'objectif d'influer non seulement sur les pratiques des acteurs directs du contrôle (tels que les contrôleurs), mais aussi afin de standardiser les perceptions de la politique de contrôle des allocataires dans les directions des caisses, ces dernières faisant preuve de plus ou moins de rigueur envers les allocataires.

1.2.2 – Les vecteurs de la nationalisation

Dans un système organisationnel où, contrairement à l'administration d'État, les échelons locaux ne sont pas placés dans un rapport de stricte subordination hiérarchique et sont dotés d'une certaine autonomie, le renforcement du rôle de l'échelon national passe par de multiples canaux. Ce processus multiforme de renationalisation n'est pas spécifique au contrôle, mais s'y observe nettement.

On voudrait insister à ce stade de l'analyse sur ce qui est apparu comme une tendance importante au cours de la mise en place de la nouvelle politique de contrôle : la mobilisation des acteurs locaux. Cette mobilisation prend deux formes principales. La première consiste en une participation des caisses locales à l'élaboration des politiques de contrôle, de leurs outils et des normes qui les encadrent. Il en va ainsi d'expérimentations locales, dont certaines peuvent être généralisées (le *data mining* offre un exemple particulièrement net). Il en va ainsi également de discussions entre acteurs locaux sous l'égide de la Caisse nationale, en vue d'élaborer des normes communes. La nationalisation

du contrôle procède alors d'une triple manière : verticalement, par l'identification et la remontée de « bonnes pratiques » locales qui servent de base au modèle nationale ; horizontalement, par la confrontation des expériences et habitudes locales et les ajustements qu'elle peut occasionner ; puis de nouveau verticalement, cette fois de manière descendante, quand le résultat de ces confrontations est officialisé comme référence nationale. Le cas du dispositif d'évaluation de la fraude évoqué par la directrice adjointe de la Caf B donne un bon exemple des différences locales et de leur atténuation :

« En 2010, la Cnaf a mis en place un dispositif d'évaluation de la fraude, maintenant ça s'appelle dispositif d'évaluation de la fraude et du paiement à bon droit. La Caf de B y avait participé et faisait partie de la Commission pour la qualification des fraudes. Là, on s'est rendu compte qu'il y avait de grosses différences, certaines caisses étaient extrêmement strictes et retenaient tout comme étant de la fraude, d'autres c'était tout l'inverse, il fallait que la personne reconnaisse pour retenir l'élément frauduleux, sinon le doute subsistait... Au départ, c'étaient des réunions plénières, et on a commencé à se crêper le chignon, d'une caisse à l'autre, il y avait vraiment des philosophies différentes, "oui, c'est de la fraude", "non, ce n'est pas de la fraude", alors finalement on a travaillé en petits groupes, et même à trois ou quatre ce n'était pas évident. Je pense que c'est à ce moment-là que la Caisse nationale a compris que c'était à elle d'établir des normes. Mais la Caisse nationale constate encore des écarts. Dans le bilan 2013 de l'évaluation de la fraude et du paiement à bon droit, la Caisse nationale constate qu'il subsiste des différences entre les caisses. »

On notera également le développement parfois informel d'échanges entre agents de différentes caisses, pour partager des procédures expérimentées localement, ou à l'occasion de cas difficiles ou susceptibles de concerner d'autres caisses. C'est, entre autres, le cas pour le contrôle réalisé par les Agences Comptables. En plus des réunions nationales des agents comptables qui peuvent être « un lieu de sensibilisation » (entretien), des « clubs maîtrise des risques » ont été créés, qui regroupent au plan régional les fondés de pouvoir et agents comptables.

« Si certains ont détecté des choses qui peuvent intéresser les autres, on le met à l'ordre du jour et on présente des ciblage, des requêtes, etc... On a ces lieux d'échange. » [Entretien, chargée de la maîtrise des risques, Agence Comptable, Caf B].

Concernant les responsables des services contentieux :

« Il y a un annuaire des responsables du service contentieux qui a été créé assez spontanément, et quand un responsable a une interrogation, par rapport à un traitement, "comment est-ce qu'on fait, est-ce que pour telle typologie de fraude on va sur un dépôt de plainte ou pas ?"... Il y a un échange de mails et des retours par rapport à ce qui est mis en place dans les différentes Caf ». [Responsable contentieux Caf B]

Le second type de mobilisation des acteurs locaux consiste en une activité assez importante de communication et de rencontres organisées par la Caisse nationale pour présenter et expliquer la politique nationale de contrôle. Ce fut en particulier le cas lors de la mise en place du *data mining*, dont la nouveauté et le caractère complexe ont nécessité un travail « pédagogique » et de conviction.

Plus largement, tous les types de personnels confondus de la lutte contre la fraude à l'échelon local ont la possibilité de participer à des réunions, notamment de présentation des outils « améliorés » du contrôle ou du traitement de la fraude, organisées par la Cnaf. La Caisse nationale effectue dans ce cadre une forme d'« éducation » à l'intégration des nouvelles bonnes pratiques et usages des outils à destination des personnels. Il ne s'agit pas seulement de permettre la compréhension de la pratique ou de l'outil, mais d'en montrer l'intérêt, afin de faire intégrer ces nouvelles pratiques par les personnels.

« [...] Je réponds plus [davantage] aux questions politiques stratégiques : donner du sens, contextualiser, « contextuer » la version [de l'outil], pourquoi on fait ça, quel intérêt ça présente, quels sont les points de vigilance, si vous avez du paramétrage, attention, faites plutôt ceci, faites pas plutôt cela, si vous faites ceci quelles vont être les conséquences, si vous faites cela voilà quel va être le gain, quel va être l'avantage. » [Responsable du pilotage des outils du contentieux, Cnaf]

De même, la « co-construction » précédemment évoquée du plan de lutte contre la fraude renvoie non seulement aux échanges entre l'Agence Comptable et la maîtrise des risques ordonnateurs au plan national, mais aussi à la participation de représentants locaux à diverses réunions de diffusion et de construction des consignes en matière de contrôle. Au-delà de leurs effets en termes de nationalisation (*i.e.* renforcement du rôle de l'échelon central et harmonisation nationale des pratiques), ces mobilisations contribuent à diffuser plus généralement auprès des agents locaux la nécessité d'une politique de contrôle renforcée dans ses moyens et son efficacité.

Le renforcement du rôle de l'échelon central ne se limite évidemment pas à cet enrôlement des acteurs locaux dans l'élaboration et la diffusion des nouvelles références de la politique de contrôle. Car si, en la matière, rationalisation rime avec nationalisation, c'est en effet que tous les instruments d'une politique rationalisée de contrôle participent peu ou prou à un tel renforcement, des outils statistiques et d'information à l'encadrement des pratiques par le droit, la formation du personnel ou les indicateurs de gestion. C'est donc aussi sous cet angle qu'il faut comprendre l'ensemble de ces outils que nous allons détailler maintenant.

2 – Outiller pour rationaliser. Les outils techniques

La rationalisation des pratiques de prévention, détection et gestion des anomalies à caractère frauduleux dans la branche Famille, passe entre autres par la définition d'outils techniques, orientant les opérations de contrôle vers toujours plus de rigueur : rigueur dans l'exhaustivité des savoirs en lien avec les allocataires et, plus largement, la fraude, rigueur dans les pratiques de contrôle, et finalement, rigueur dans le traitement des populations à contrôler. Ces outils techniques revêtent plusieurs formes : outils d'information et de mutualisation des savoirs sur la fraude et ceux qui la commettent d'une part, et outil statistique de ciblage des dossiers (et donc indirectement des « populations ») à risque d'autre part. Dans la mesure où le recours à ces outils techniques a fait l'objet d'une généralisation et est à présent imposé par l'échelon national, ceux-ci sont intégrés dans les pratiques des agents et redéfinissent les contours de leurs activités, participant ainsi à une harmonisation ou encore nationalisation des pratiques de contrôle. En effectuant ce travail de redéfinition par le recours aux outils techniques, la politique de contrôle de la branche Famille pose la question des rapports entre gouvernement par le droit et gouvernement par la technique, le dernier tendant à surpasser le premier et à cacher le relatif vide juridique qu'il recèle.

2.1 – Les outils d'informations : bases de données et applications informatiques

La branche Famille, dans le cadre de sa politique de lutte de contrôle, a développé plusieurs outils d'information, permettant à la fois l'encadrement direct des pratiques, par la diffusion d'informations portant sur la fraude et les méthodologies de son traitement, mais aussi l'échange des « savoirs » entre les différents échelons locaux, et entre les caisses locales et la Caisse nationale. Ces plateformes de recueil et d'échange de données et informations diverses favorisent la collaboration entre les caisses et l'intériorisation de normes nationales (espace fraude), facilitent le signalement d'anomalies ou de risques à l'échelle du réseau (Bnf) et participent à l'identification des allocataires (Rnb). Il s'agit plus largement d'harmoniser les moyens d'accès aux savoirs liés à la fraude, en créant des plateformes centralisées de connaissances, accessibles à l'ensemble du réseau des Caf.

Un premier outil de mutualisation des connaissances portant sur la fraude et son traitement concerne l'« espace fraude », mis en place en 2009 dans le cadre de la politique de Maîtrise des risques de la branche Famille (Lettre-circulaire, Cnaf, janvier 2009). Contrairement à la Base nationale des fraudes, que nous aborderons ensuite, l'espace fraude ne traite pas directement de données à caractère nominatif, aussi celui-ci n'a nécessité aucune certification Cnil et a pu être mis en production trois ans avant la Bnf. La Cnaf définit l'espace fraude comme : « un outil de communication, dédié à la mutualisation et au partage d'informations en matière de prévention et de lutte contre la fraude » (*ibidem*). Cet espace est accessible sur habilitation aux personnels spécialistes de la lutte contre la fraude dans les caisses, et est hébergé par le serveur Lotus Domino. L'outil est divisé en plusieurs rubriques, la première étant allouée aux « instructions nationales sur la prévention et la gestion des fraudes », dans lesquelles figurent en particulier les alertes ou les appels à la vigilance sur des nouveaux stratagèmes de fraudes, ainsi que les actions prioritaires à mettre en œuvre pour actualiser les procédures de sécurité. Les utilisateurs de

l'outil sont invités à faire part des nouvelles stratégies de fraude et des « parades » développées à leurs échelons locaux, et peuvent effectuer des demandes d'adaptation des cibles de contrôle à la tête de réseau. La deuxième rubrique porte sur la documentation en lien avec la lutte contre la fraude, mettant à la disposition des utilisateurs habilités des documents divers, allant des lettres-circulaires de la Cnaf aux coordonnées des référents fraude des organismes de protection sociale, en passant par les principaux articles de presse traitant des cas de fraude. Enfin, une troisième rubrique consiste en un forum de discussion et d'échanges, permettant aux utilisateurs de lancer une discussion en rapport avec la « prévention et la gestion de la fraude » ou en intervenant dans un débat lancé par une Caf.

On constate que l'outil « espace fraude » est un outil pensé pour le partage des savoirs en matière de lutte contre la fraude, en permettant une forme d'émulation collective autour de sujets généraux et spécifiques, tout en « donnant la parole » aux acteurs directs de la politique de contrôle. L'espace fraude se veut donc convivial et participatif, tout en rappelant la primauté des directives nationales en matière de lutte contre la fraude. En effet, cet outil a un double intérêt : d'une part, il revêt les atours d'une forme de « participation » experte à politique organisationnelle en accordant une place importante au savoir des acteurs locaux des Caf, dont l'expérience peut apporter une meilleure connaissance des réalités du terrain pour la Cnaf, et l'inspirer pour des améliorations futures. D'autre part, cet outil est également un outil d'information et de formation des personnels de la lutte contre la fraude, ceux-ci intégrant par le biais de l'espace fraude les « bonnes pratiques » véhiculées par l'échelon national. A ce propos, on peut évoquer une formule employée dans la lettre-circulaire instituant l'espace fraude, et concernant l'utilisation de la rubrique « forum » par les utilisateurs locaux : « [Le forum] est à la libre disposition des Caf et de la Cnaf. [...] Afin d'organiser et de faciliter le débat, un catalogue de thèmes est proposé. Il suffit de choisir la catégorie adaptée à la question posée. *Les membres de la mission de lutte contre la fraude à la Cnaf assureront le rôle de modérateur et pourront clore le débat par une réponse qui vaudra instruction.* »⁴⁶ La collaboration et les échanges entre organismes est donc bien un outil de la nationalisation de leurs pratiques. Ce genre d'application informatique participe plus largement de l'intériorisation, par ses utilisateurs, d'une certaine représentation des modes de traitement de la fraude, ainsi que d'une logique d'amélioration et de rationalisation des pratiques.

Bien que de statut très différent, et portant cette fois non sur les pratiques des agents institutionnels mais sur l'historique des dossiers des allocataires, la Base nationale des fraudes constitue un autre outil de la mutualisation des savoirs. La Bnf, autorisée par la Cnil le 13 janvier 2011, est une « base de données sur toutes les fraudes accessible depuis toutes les Caf et destinée à faciliter la circulation de l'information et donc à améliorer notre efficacité et notre réactivité dans ce domaine »⁴⁷. Son objectif est donc tourné vers une meilleure connaissance de la fraude ainsi que la collaboration au sein du réseau de la branche Famille, afin de « permettre de mieux coordonner la lutte contre la fraude sur l'ensemble du territoire ». Conçue par la Direction du système d'information interne à la Cnaf et mise en place depuis 2012, elle est alimentée automatiquement par le biais de l'outil Corali et, dans certains cas, de façon manuelle par les professionnels de la fraude. L'objectif de cette base est la centralisation et le partage facilités des informations en lien avec la fraude et ses évolutions. Avec la mise en place de la Bnf, l'ensemble des fraudes,

⁴⁶ Lettre-circulaire, Cnaf, janvier 2009.

⁴⁷ Lettre-circulaire, Cnaf, janvier 2012.

qui plus est celles à caractère novateur ou particulièrement abouti, remontent automatiquement dans une base unique, accessible à l'ensemble du réseau.

Coralî ou « Contentieux, recours amiable local informatisé », est l'outil de gestion des créances frauduleuses. Lorsqu'un dossier traité dans l'outil Cristal de gestion des créances classiques se voit suspecté de fraude, celui-ci est déplacé dans Coralî, justifiant un traitement différent lui aussi géré par l'outil (passage en commission fraude, notification à l'allocataire, etc.). Toutefois il s'agit d'un outil de traitement de la fraude locale, les dossiers ne circulant pas dans le réseau. De ce fait, le transfert des dossiers frauduleux de Coralî à la base nationale permet un partage de l'information à l'ensemble du réseau des Caf :

« C'est une base sécurisée et qui a vocation à être informative, c'est-à-dire que ça permet à l'ensemble des Caf et des agents des Caf, non seulement de gérer une éventuelle récidive en interne, mais de gérer une récidive de Caf à Caf. Puisque Coralî n'est pas un outil, c'est pas un fichier national, hein, ce sont des fichiers locaux, c'est-à-dire que le Coralî de la Caf du Nord et le Coralî des Alpes-Maritimes sont bien deux outils avec des fichiers de cette Caf-là, de cette Caf-là : y a pas de visibilité nationale. » [Responsable du pilotage des outils du contentieux, Cnaf]

L'outil Coralî alimente la base automatiquement, les envois d'informations sur un dossier se faisant sur plusieurs modes : « création » dès lors que la fraude est avérée sur un dossier et la notification à l'allocataire effectuée ; « modification » dès lors que le dossier évolue (dépôt de plainte, recours gracieux, et cetera) ; enfin « suppression » lorsque le délai de trois ans imposé par la Cnil nécessite l'effacement du dossier de la base nationale. La base est accessible à certains personnels des Caf, les demandes d'habilitation devant être détaillées par les directeurs des Caf concernées, et soumises à approbation de la responsable du pilotage du contentieux à la Cnaf. La consultation de la Bnf se fait selon le profil de l'agent de la caisse : soit en mode « lecture seule », soit occasionnellement en mode « consultation-saisie » afin d'alimenter la base manuellement.

La base nationale des fraudes est utile à plusieurs égards pour les personnels des Caf. D'une part, elle permet de vérifier si un allocataire suspecté de fraude ou dont le comportement frauduleux est avéré n'a pas déjà été sanctionné dans une autre caisse. S'il s'agit d'une suspicion de fraude, la base permet de qualifier la fraude plus rapidement, le passif frauduleux de l'allocataire pouvant servir de preuve aux agents de contrôle. Dans le cas d'une fraude avérée, elle permet de « gérer une récidive », par exemple en proposant une majoration de la sanction en commission fraude. La base nationale permet également la détection de fraudes « nationales », ayant fait l'objet d'un signalement :

« [...] La Bnf va plus loin puisqu'elle permet de signaler des cas de fraudes qui peuvent prendre une dimension nationale, style des coordonnées bancaires fausses, utilisées en vue d'approvisionner un seul compte, mais approvisionner en prenant de l'argent de Caf différentes sur le territoire national. Les usurpations d'identité, l'utilisation de Rib frauduleux, ce sont systématiquement, en général, des cas signalés dans la Bnf. C'est ce qu'on appelle les « signalements de fraude Bnf », qui peuvent avoir un retentissement national sur un périmètre plus ou moins large : des Caf d'une région, des Caf sur l'ensemble du territoire. » [Responsable du pilotage des outils du contentieux, Cnaf]

Ces « *signalements de fraude Bnf* » suivent une procédure spécifique : une Caf concernée effectue le signalement, qui doit être validé au niveau national, puis le signalement est diffusé par le biais du logiciel Lotus. Les référents fraude locaux sont alors informés par e-mail via la boîte de messagerie Note du signalement national. Ces derniers peuvent ensuite repérer dans leurs dossiers allocataires la présence d'un dossier correspondant au signalement et effectuer un contrôle le cas échéant. La Bnf aurait « *un tas* » d'utilités :

« *Attraper aussi la personne qui est susceptible de déménager ou de partir à l'étranger avant qu'elle ne puisse le faire, et cetera, et cetera. Travailler en collaboration avec les collègues des autres Caf, gérer le dossier en équipes de façon saine, ne pas faire de multiples interventions, faire un dépôt de plainte unique par exemple si c'est vraiment quelque chose d'important avec des jonctions d'instances, des jonctions d'actions, et cetera, voilà.* » [Responsable du pilotage des outils du contentieux, Cnaf]

Enfin, les agents des Caf peuvent utiliser la base nationale afin de signaler de « *nouveaux stratagèmes* » mobilisés par les allocataires fraudeurs, contre lesquels les outils et méthodologies déployés par les Caf sont inefficaces, permettant ainsi de « *faire parade éventuellement à des choses qui sont en train de s'installer ou des choses susceptibles de s'installer à partir du moment où on a l'information* » (entretien). La base nationale aurait pour finir un effet sur les allocataires fraudeurs eux-mêmes. Selon la responsable du pilotage des outils du contentieux à la Cnaf, la notification à l'allocataire de sa présence dans une base nationale, imposée par la Cnil, pourrait avoir un effet de désincitation à la récidive :

« *Alors, quelques fois ils ont la double réaction, c'est-à-dire qu'ils voient qu'on leur administre une sanction, [...] Mais aussi en bas, parce que c'est une obligation dans le cadre de l'autorisation Cnil, ils sont informés que leur dossier bascule dans la base nationale des fraudes et va être présent pendant trois ans. Et alors ça, à mon avis, c'est le deuxième motif qui les fait réagir fortement. [...] Parce qu'ils ont l'impression d'être fichés aussi, et ce qui est quelque part le cas !* » [Responsable du pilotage des outils du contentieux, Cnaf]

Troisième outil de partage des informations : le Référentiel national des bénéficiaires (Rnb), déployé depuis 2008, regroupe dans un seul fichier national l'ensemble des fichiers des Caf. Ce fichier, dont la création était évoquée de longue date, vise notamment à identifier les affiliations multiples, sources de fraudes. Il doit servir de base au Référentiel national des personnes (Rnp), qui doit lui-même contribuer au Répertoire national commun de la protection sociale (Rncps). Avant la mise en place de ce portail d'accès aux dossiers des allocataires, les différentes caisses locales n'avaient pas la possibilité d'échanger des informations sur leurs dossiers respectifs. Ainsi, « un usager qui dépendait d'une caisse et qui à un moment donné par rapport à une mutation, un déménagement, dépendait d'une autre caisse, pouvait très bien être ré-immatriculé dans l'autre caisse sans pour autant qu'on sache l'identifier sauf lors de contrôles » (entretien). Ici la notion de « bénéficiaire » est entendue au sens large, soit « toute personne, qu'elle soit physique ou morale, qui pouvait avoir à un moment donné [...] un lien avec la Caf » (entretien). Ce répertoire permet aux différentes caisses de consulter l'ensemble des dossiers liés à un allocataire par le biais de son Nir. Le répertoire permet donc de prémunir le réseau des Caf de phénomènes de doublons ou affiliations multiples, notamment en effectuant des signalements portant sur trois types d'anomalies : les multi affiliations, les multi domiciliations bancaires, les

divergences d'état civil. Ces signalements se font par le biais de requêtes informatiques informatisées, établissant régulièrement des listes de signalements de doublons potentiels.

Pour conclure, ces différents outils contribuent tous à la mise en commun ou mutualisation d'informations ou encore « savoirs » sur les allocataires, sur leurs « stratagèmes » (entretien) et sur les modes de prévention et gestion de la fraude. Finalement, les échanges d'informations et de bonnes pratiques permis par ces plateformes et bases de données participent à l'intériorisation par leurs utilisateurs de pratiques, définies par le plan national (telles que la vérification d'éventuels doublons par le biais du Rnb), mais aussi de conceptions plus générales en lien avec leur fonction. Il s'agit pour ces personnels de participer à l'amélioration et à la rationalisation des pratiques de prévention, détection, et gestion du risque de fraude. Ainsi, les outils de gestion sont indissociables des systèmes d'information développés et renforcés qui, là aussi, s'ils concernent prioritairement les dossiers des allocataires, constituent également un moyen à disposition de l'échelon national pour mieux connaître et encadrer les pratiques locales.

2.2 – Un outil statistique au cœur du renforcement du contrôle : le *data mining*

L'usage du *data mining* constitue une innovation technique majeure dans le contrôle des allocataires qui, à l'instar d'autres outils des politiques de contrôle, a fortement contribué à sa rationalisation, en même temps qu'à sa nationalisation. Le *data mining*, exploration ou fouille des données, est un terme générique qui désigne un ensemble de méthodes consistant à traiter un grand nombre de données pour constituer des modèles qui, en retour, permettent de systématiser les observations sur des données de même nature. Contrairement aux méthodes statistiques reposant sur un raisonnement de type hypothético-déductif (on part d'hypothèses qui sont ensuite testées empiriquement et validées ou non), le *data mining* procède par induction, dégagant de l'observation exploratoire des données sans orientation préalable des régularités et corrélations entre variables pour élaborer, dans un second temps, des modèles prédictifs, qui sont, dans un troisième temps, opérationnalisés non seulement pour traiter des données à des fins de connaissance, mais aussi comme instruments utiles au traitement des réalités empiriques appréhendées au travers de ces données modélisées.

Si la rationalisation de la gestion des risques appuyée sur des fichiers et outillée par des outils statistiques n'a en elle-même rien de nouveau, cet usage du *data mining* est en revanche original de deux points de vue.

En ce qui concerne les risques à traiter, tout d'abord. Il ne s'agit en l'occurrence plus de la socialisation des risques auxquels sont exposés les individus dans la logique de la « société assurantielle » analysée par François Ewald⁴⁸. Il ne s'agit pas non plus d'identifier les « populations à risques » qui, par leur situation et leur comportement potentiellement dangereux pour eux-mêmes ou pour la société, suscitent la prévention d'institutions spécialisées, comme dans la « gestion des risques » analysée par Robert Castel⁴⁹. Les risques dont il s'agit dans le *data mining* comme instrument de « maîtrise des risques » sont

⁴⁸ François EWALD, "L'État providence", Paris, Grasset, 1986.

⁴⁹ Robert CASTEL, "La Gestion des risques. De l'anti-psychiatrie à l'après-psychanalyse", Paris, Minuit, 1981.

ceux que des informations manquantes, incomplètes ou erronées concernant les allocataires font courir à la bonne marche légale et financière de l'organisme payeur.

La seconde nouveauté tient au caractère prédictif, fondé sur un raisonnement statistique, de cet instrument de contrôle. Le *data mining* n'identifie pas des anomalies, comme le font les contrôles de cohérence par rapprochement d'informations en provenance de différentes sources, par exemple. Il évalue la probabilité (le niveau de risque) qu'une anomalie survienne. Le *data mining* procède ainsi d'une logique statistique de la prédiction, en amont de la logique administrative de vérification de la conformité aux règles, mais toujours au service de celle-ci.

Le *data mining*, pas plus qu'une autre technique, ne détermine ses propres usages, ni ne recèle en lui-même une orientation vers une finalité précise. C'est ainsi dans les conditions de son importation au sein de la branche Famille qu'il faut chercher les raisons de sa mobilisation prioritaire, entre autres usages possibles, comme outil de détection des indus et des fraudes (2.2.1.). C'est à ce titre que le *data mining* a été promu depuis 2010 comme l'élément central d'une politique systématisée et rationalisée de contrôle des allocataires (2.2.2.).

2.2.1 – L'importation d'un outil statistique

Le *data mining* représente aujourd'hui pour les administrations et organismes privés qui y ont recours, une « innovation » institutionnalisée ou en voie de l'être. Selon Alain Desrosières, les conditions de réussite d'une « innovation statistique » sont plurielles : « Il ne suffit pas qu'elle soit techniquement innovante. Il faut qu'elle corresponde à de nouvelles façons de penser et d'organiser les rapports sociaux, qu'elle contribue en retour à faire exister ; et aussi qu'un réseau d'innovateurs trouve suffisamment d'alliés pour la diffuser »⁵⁰. L'adoption du *data mining* par les personnels de la branche Famille en matière de contrôle procède ainsi d'une mobilisation d'acteurs divers, internes et externes, et est en lien avec les discours de légitimation de cet instrument par ses défenseurs, telles que les entreprises informatiques.

Les usages du *data mining* renvoient à des domaines et objectifs très variés. Pour s'en tenir à ceux qui portent sur des situations et comportement individuels, on peut citer la modélisation des comportements de consommation pour garantir un meilleur ciblage à des fins de marketing ; la prospection de donateurs potentiels dans les campagnes de *fund raising* ; le calcul actuariel des taux dans la banque et l'assurance ; l'identification des mauvais payeurs potentiels dans des activités de services comme la téléphonie mobile ; la recherche de criminels, fraudeurs du fisc et autres par l'administration fédérale des Etats-Unis (*Federal Agency Data Mining Reporting Act of 2007*) et bien d'autres encore. Dans les administrations françaises, le *data mining* est en particulier promu en tant qu'instrument permettant d'améliorer le ciblage pour la lutte contre la fraude (rapport Dnlf, 2014). Les douanes et Pôle emploi l'ont expérimenté et mis en œuvre à partir de 2013, l'administration fiscale en 2014. La branche Famille de la Sécurité sociale a été précurseur en la matière, et traite à grande échelle les dossiers de ses allocataires avec le *data mining* depuis 2010, dans le cadre de sa stratégie globale de « maîtrise des risques ».

⁵⁰ Alain DESROSIERES, "Prouver et gouverner. Une analyse politique des statistiques publiques" Paris, La Découverte, 2014, p. 81.

Le recours à cet instrument pour le traitement de données variées par des institutions ou organismes divers, dans les secteurs privés et publics, est légitimé par l'apparente « neutralité » de l'instrument. Celui-ci est présenté par ses promoteurs et les prestataires informatiques comme un instrument pouvant répondre à n'importe quel besoin en matière de traitement de données volumineuses – ou encore *big data*. C'est l'idée que véhicule sur son site Internet, entre autres, l'entreprise informatique Sas, prestataire de la Caisse nationale des Allocations familiales et de plusieurs autres administrations françaises, telles que la Direction générale des finances publiques, Pôle emploi ou la Sncf :

Les domaines d'application du *data mining* sont très variés : il s'agit de la quasi-intégralité des domaines où la Statistique a droit de cité. Ainsi l'industrie pharmaceutique, le marketing, la gestion des ressources humaines, la chimie, la sociologie, l'économétrie, l'assurance, la banque, le crédit, la grande distribution...

Quelques exemples d'applications concrètes :

- meilleure compréhension de la relation au client (évaluation des causes et seuils de satisfaction/insatisfaction) avec, par exemple : Sas text Miner (pour analyser les lettres de réclamation) ;
- prédictions du comportement des consommateurs (anticipation des besoins futurs d'un client en fonction de ses achats actuels ou de son cycle de vie familial) ;
- diminution des coûts d'acquisition des clients (offre adaptée en fonction des différentes combinaisons possibles des variables personnelles du prospect) ;
- évaluation de la valeur actualisée d'un client (actualisation de l'ensemble des profits attendus d'un client suivant son profil) ;
- analyse e-marketing du comportement client.⁵¹

Si ces exemples s'orientent surtout sur le traitement de données « clients » et s'adressent donc davantage aux entreprises privées, historiquement prioritaires sur ce type de besoins, les prestataires de logiciels d'analyse de données se sont depuis plusieurs années tournés vers le secteur public, attirés par le traitement automatique des données concernant les populations visées par leurs politiques publiques. Les principes au fondement du *data mining* sont donc censés être applicables à quelque objectif, population ou secteur que ce soit, les prestataires développant toutefois des modèles spécifiques de logiciels ou produits plus ou moins adaptés aux différents types d'analyses de données. La branche Famille, dont l'utilisation d'un tel instrument se tourne vers l'identification des indus, dispose ainsi d'un logiciel *Sas Enterprise Miner*, pour l'analyse prédictive et descriptive des données. Tout comme certaines entreprises faisant appel au *data mining* pour la détection de « mauvais payeurs », la Caisse nationale des Allocations familiales s'attache prioritairement à détecter automatiquement les allocataires générant un « risque » financier pour les organismes.

Le recours au *data mining* dans le traitement des données administratives publiques est légitimé à la fois par les acteurs bénéficiant des retombées économiques de la vente de ce genre de « produits » – les entreprises informatiques – et leurs clients issus du secteur public. En effet, le recours au *data mining* est une ressource pour les organismes publics

⁵¹ Informations disponibles sur le site Internet de l'entreprise Sas à cette adresse :

http://www.sas.com/offices/europe/france/services/support/articles/US2011_Q1_datamining-analyse-decisionnel-sas.html

dans la mesure où il permet de mettre en visibilité une action rationalisée et plus performante. Ainsi, sur la page Internet des « clients Sas dans le monde » de l'entreprise Sas, le directeur du département de la « maîtrise des risques et de lutte contre la fraude » de la Cnaf, Daniel Buchet, explique les retombées positives de l'utilisation du *data mining* – et plus spécifiquement du produit *Sas Enterprise Miner* – dans la détection des anomalies (dont, mais pas exclusivement, la fraude), tout en rappelant que la branche Famille fut précurseur dans le recours à un tel instrument⁵² :

« Réalisé avec un outil analytique (une première pour un organisme de protection sociale en France)⁵³, le modèle a été testé avec succès, puis généralisé fin 2011. Avec des résultats spectaculaires : entre 2011 et 2013, le rendement des contrôles sur place s'est accru de 46 % grâce à la performance du ciblage. Un gain considérable quand on sait que ces contrôles, réalisés par des agents assermentés, peuvent durer près de cinq heures ! Les montants en jeu sont eux aussi en hausse : en 2011, les contrôles sur place avaient permis de détecter 150 millions d'euros d'anomalies financières (erreurs ou fraudes) en 2013, ce chiffre est passé à 263 millions (+ 63 %). »

Le *data mining* a plus largement vocation à répondre à deux types de besoins formulés par les organismes privés ou publics : d'une part, comme c'est le cas dans la branche Famille, il est un outil de prédiction des « risques », dont la nature est presque essentiellement financière (détection des « mauvais payeurs » dans les entreprises commerciales, ou fraudeurs pour les assurances et les organismes de protection sociale, ainsi que des risques de résiliation au service commercialisé par l'entreprise, *et cetera*) ; d'autre part, comme on le constate plus haut, le *data mining* permet de prédire les opportunités ou gains potentiels d'un organisme par le biais, par exemple, du ciblage de futurs clients. Le *data mining* ne se limite donc pas au ciblage de populations « à risques », mais peut également permettre à un organisme quel qu'il soit de cibler des populations dont les caractéristiques sociales, familiales, économiques, génèrent un fort degré de probabilité d'adéquation entre leurs besoins estimés au vu de ces caractéristiques et les produits ou prestations gérés par l'organisme.

Le *data mining* est donc un outil technologique « neutre » au sens où celui-ci peut être utilisé pour des opérations diverses et à des fins qui le sont tout autant, toutefois comme tout outil, c'est la finalité de son utilisation qui revêt un caractère stratégique et politique. Comme nous le disions, les « cibles » des modèles de *data mining* peuvent être des situations « à risque » financier, mais également des publics éligibles aux prestations ou produits dispensés par l'organisme public ou privé. Il serait ainsi concevable pour la Caisse nationale d'utiliser cet instrument à l'inverse de son utilisation actuelle, soit pour cibler des allocataires potentiels, soit des usagers qui pourraient être éligibles à une ou plusieurs prestation(s) sociale(s). Cet instrument permettrait dans cette mesure de lutter non pas (seulement) contre les indus et la fraude, mais contre le non-recours – ces deux usages n'étant pas mutuellement exclusifs. L'extension de l'usage du *data mining* à d'autres missions, notamment celle de lutte contre le non-recours, était envisageable, mais cette possibilité a été écartée, au moins dans les premières années d'utilisation de cet outil. Pierre Collinet, statisticien à la Cnaf, regrette dans un article d'*Informations sociales* de

⁵² Informations disponibles sur le site Internet de l'entreprise Sas à cette adresse : http://www.sas.com/fr_fr/customers/temoignages-clients/cnaf-lutte-contre-la-fraude.html

⁵³ Texte surligné par nous.

2013 que le *data mining* soit essentiellement utilisé à des fins de contrôle, tout en tentant de justifier la position de la Branche :

« De nouvelles modélisations seraient aussi complémentaires de cette première génération de modèles, pour améliorer l'action des Caf vis-à-vis de leur allocataires : lutte contre le non-recours, campagnes de communication ciblées, action sociale... L'extension du *data mining* à d'autres champs, souvent envisagée, parfois entamée, se heurte à des contraintes bien identifiées : organisationnelles pour une part, car la mise en œuvre de ces techniques est coûteuse ; informatiques pour une autre part, car les bases de données doivent être adaptées ; éthiques enfin, au nom du respect de la vie privée et des libertés des allocataires »⁵⁴.

Il serait cependant exagéré de limiter le *data mining* à la seule détection des dossiers frauduleux. Si c'est prioritairement sous cet angle que le recours à cet outil a été initialement conçu, son usage a été étendu à l'identification des indus, frauduleux ou non, et quelle qu'en soit l'origine. Comme nous le verrons plus loin (Partie 5), la mise en œuvre de cet outil conduit en outre à identifier dans une proportion importante des situations de non-recours et de non-paiement, et donc à verser des rappels aux allocataires, quand bien même les modèles de détection des risques utilisés demeurent centrés sur l'identification des indus.

L'usage fait par la branche Famille – mais également Pôle emploi et d'autres branches de la Sécurité sociale – du *data mining* est ainsi vecteur de sens et illustre l'évolution de la manière, dont les organismes de prestations sociales pensent leur fonction. Autrefois uniquement orientée vers la dispense d'aides aux populations précaires, la branche intègre aujourd'hui des logiques gestionnaires dans un contexte de raréfaction de ses ressources. La fonction d'assistance entre ainsi en tension avec une fonction de gestion des « risques » financiers des organismes, justifiant un contrôle accru des allocataires, afin d'une part de détecter les possibles indus et, parmi eux, ceux résultant de la fraude. La statistique comme tout outil technologique est bien un outil de gouvernement, comme le rappelle Alain Desrosières : « les outils quantitatifs ne sont pas seulement des outils de *preuve*, utilisés par les scientifiques pour étayer leurs arguments, mais aussi des outils de *coordination*, ou de *gouvernement*. »⁵⁵

Si la plupart des « outils » récents de la politique de contrôle au sein de la branche Famille sont définis à l'échelon national par la Cnaf puis diffusés et imposés aux échelons locaux – tels que le « protocole contrôle » encadrant l'activité des contrôleurs – l'utilisation du *data mining* par les caisses a fait l'objet d'une généralisation, faisant suite à son développement à un échelon local sans ingérence de la Caisse nationale. L'origine du recours à cet instrument incombe à un agent comptable, opérant à la Caf de Dijon, puis à celle de Bordeaux. Constatant une lacune en matière de lutte contre la fraude, notamment aux allocations logement, il décide de s'intéresser aux méthodes alternatives applicables à la détection des dossiers frauduleux.

⁵⁴ Pierre COLLINET, « Focus – Le *data mining* dans les Caf : une réalité, des perspectives », Informations sociales, 2013, vol. 178, n° 4, p. 129-132.

⁵⁵ A. DESROSIERES, "Prouver et gouverner. Une analyse politique des statistiques publiques", op. cit., p. 35-36.

« Alors ce qui s'est passé c'est que lorsque j'étais à Dijon j'étais confronté comme beaucoup de collègues à des logiques de fraude en réseau d'aides au logement, face auxquelles les solutions, les réponses institutionnelles ne permettaient pas d'apporter des logiques effectivement de détection ou de prévention de ce type de risque de fraude. Et donc mon questionnement à l'époque était de dire : « on doit pouvoir sortir un peu du cadre et trouver d'autres méthodologies d'approche pour essayer de sécuriser ces axes-là ». » [Responsable de la Direction financière et comptable de la Caf de Bordeaux]

Celui-ci découvre l'outil *data mining*, utilisé par plusieurs entreprises et administrations américaines telles que le Trésor, par le biais de sa collègue du service informatique. Lorsqu'il est affecté à la Caf de la Gironde, il propose au directeur de l'organisme d'expérimenter cet instrument dans le cadre de la lutte contre la fraude, et reçoit également l'aval de la Caisse nationale par le biais de Daniel Buchet, responsable de la « maîtrise des risques », avec qui il est en contact dans le cadre de cette politique. Finalement en 2004, on lui affecte un groupe de travail « vérifications statistiques et *data mining* » ainsi qu'un stagiaire étudiant en statistiques. Ils axent leur réflexion sur deux points : d'une part, l'amélioration de la qualité de la liquidation des dossiers, et donc la prévention des risques « métier » issus des techniciens, et d'autre part, l'usage du *data mining* « pour sécuriser les risques de fraudes » (entretien). L'expérimentation prend forme en 2005 avec l'appui de partenaires et prestataires divers, tels que la Cnaf et le Cnedi de Lyon, fournissant à l'équipe des moyens matériels dédiés au développement de l'outil (serveur dédié au *data mining*). On assiste dans ce cadre à une spécialisation d'une certaine frange de personnels de la caisse, notamment les statisticiens, qui bénéficient d'une formation à l'outil par le biais du prestataire informatique de la Cnaf, la société Sas. La première étape consiste en la constitution d'une base de données de référence, sans laquelle les futurs modèles ne pourraient être constitués, comme l'explique en entretien l'Agent Comptable à l'origine de l'expérimentation :

« Du coup en 2005, nous avons procédé, d'une part à la constitution d'une base de données de référence, qui a été de collecter les dossiers fraude recensés au niveau national pour constituer une base de données à partir de laquelle on pouvait par analyse et puis tout un séquençement méthodologique, construire un modèle qui permettait d'appliquer à la Caf de la Gironde des éléments d'analyse que vous pouvez utiliser pour identifier de façon précise les dossiers à probabilité de fraude [sur la base des cas déjà repérés]. »

Cette base de données demeure réduite, dans la mesure où les agents se fondent sur des questionnaires récoltés dans plusieurs Caf, constituant une base de 3 000 dossiers frauduleux, toutefois cet échantillon leur permet de créer des modèles de *data mining* en dégagant les variables pertinentes pour le « profilage » des dossiers à caractère frauduleux. Sur la période 2006-2007, les modèles sont affinés car l'équipe étend sa base de données à d'autres caisses, permettant notamment la prise en compte de dossiers d'allocataires aux profils plus hétérogènes et issus de caisses de tailles différentes. Le *data mining* demeure expérimenté à la seule caisse de Bordeaux, toutefois les personnels de la Caf ainsi que le département de « maîtrise des risques » à la Cnaf tentent de fiabiliser les modèles selon un processus circulaire de test du dispositif et de mise à jour des modèles par le biais de la collecte d'échantillons de dossiers toujours plus larges, ce dans l'optique, à terme, de déployer le dispositif au sein des autres échelons locaux. En 2010, le dispositif de *data mining* est expérimenté dans plusieurs Caf volontaires, afin de tester la pertinence des

modèles ainsi qu'organiser sa généralisation à l'ensemble du réseau des caisses, généralisation concrétisée par lettre-circulaire en 2011.

2.2.2 – L'outil, usages et fonctions

Le *data mining* repose sur des méthodes statistiques multivariées qui permettent « la mise en relation de données générales impersonnelles ou *facteurs* (de risques) qui rendent plus ou moins probable l'avènement de comportements indésirables » dont parlait Robert Castel à propos du développement de la « gestion des risques » dans le traitement des populations précaires ou déviantes dans les années 1970⁵⁶. Il repose d'abord sur la constitution annuelle d'un important échantillon d'allocataires dans le cadre d'une opération spécifique – la « cible 021 » – systématiquement contrôlés, sans sélection particulière ou hypothèse *a priori* sur les risques de fraudes ou d'indus.

Cette opération a deux objectifs : d'une part, sur la base d'un échantillon de 10 500 dossiers d'allocataires, il s'agit de mettre à jour les modèles de *data mining*, en vérifiant leur cohérence et leur efficacité. Ceci permet donc de faire évoluer l'instrument vers toujours plus d'efficacité. A partir de 2009, la collecte de données sur la base d'un échantillonnage aléatoire de dossiers allocataires se systématise sur l'ensemble du territoire. 10 500 dossiers allocataires sont sélectionnés annuellement par le système et font l'objet de vérifications systématiques par des agents de contrôle assermentés – des contrôles sur pièces et sur place sont donc menés. Comme ce qui avait été réalisé à l'échelon bordelais puis étendu à plusieurs caisses, il s'agit ici de créer une base de données permettant la constitution et l'amélioration des modèles de *data mining*, ce qu'explique Pierre Collinet :

« Ces contrôles visent à constater, d'une part, la régularité de la grande majorité des dossiers et d'autre part, l'existence d'un certain nombre de régularisations, soit sous la forme d'indus, soit de rappels. Outre les estimations par sondage, cette procédure s'apparente à une enquête de veille sur les risques et leurs évolutions. En effet, on dispose ainsi d'une base « pure » d'allocataires dont les dossiers sont tous vérifiés, avec des informations de qualité sur les modifications apportées aux dossiers, telles que le type de donnée impactée, la durée et le montant des indus découverts »⁵⁷.

D'autre part, la même opération peut porter sur un échantillon plus restreint, soit 7 000 allocataires, dans l'optique de calculer l'« indicateur de risque résiduel », correspondant au taux de risques financiers non couverts par le système de traitement des dossiers. Selon les priorités de l'année (mise à jour des modèles ou calcul de l'Irr), les caisses mettent en œuvre l'opération de la cible 021 sur une base plus ou moins étendue de dossiers, l'issue du contrôle par *data mining* faisant ensuite l'objet d'un traitement spécifique.

Sur la base de l'opération de mise à jour des modèles de *data mining*, et après que les cas d'indus ont été identifiés, il s'agit d'explorer les corrélations entre variables les plus pertinentes, c'est-à-dire les plus statistiquement prédictives d'un indu, ceci afin de modéliser les situations correspondant aux indus. Environ 1 000 variables ont été initialement retenues pour élaborer et tester les modèles, mobilisant quant à eux une cinquantaine de variables. Ont ainsi été établis 5 modèles : un modèle de risque global et

⁵⁶ R. CASTEL, "La Gestion des risques. De l'anti-psychiatrie à l'après-psychanalyse", op. cit.

⁵⁷ P. COLLINET, « Focus – Le data mining dans les Caf : une réalité, des perspectives », op. cit., p. 130.

4 modèles selon le type de risques (liés aux ressources, à l'Etat civil, au logement et à la situation professionnelle). Ces modèles permettent d'établir un « score de risques » en fonction de l'intensité de la corrélation des variables retenues lors de leur élaboration. Ces modèles peuvent évoluer ou être remplacés selon l'appréciation de leur pertinence, aussi le risque logement par exemple a été supprimé suite au constat de son dysfonctionnement. Le score global correspond au score de risque incombant au total des variables retenues. Un autre type de « scoring » peut être utilisé : il s'agit du « score maximum » de risque portant sur l'un des quatre modèles de la famille de risques, soit celui où le risque détecté est le plus élevé. C'est ensuite sur la base de ces modèles que sont définies les cibles de contrôle, traduites et mises en œuvre au plan local. Ce système implique la mise à jour périodique des modèles, et donc le recours (retour) régulier à des enquêtes sur la base d'échantillons aléatoires. Le mode de raisonnement, d'abord inductif (observer empiriquement les situations puis les modéliser selon une méthode exploratoire), repose ensuite sur une base probabiliste (l'hypothèse est d'identifier des indus grâce à l'usage grandeur nature des modèles constitués à la suite de la première phase).

« [...] On a cinq modèles, les 1 000 variables sont les mêmes pour ces cinq modèles, simplement ce qui diffère, c'est le point de départ. C'est-à-dire qu'en fait, par exemple, le modèle logement, on a travaillé sur une base d'allocataires qui avaient des indus logement. Voilà, le modèle ressources, c'est pareil, on a travaillé sur la base d'allocataires qui avaient des indus ressources et ainsi de suite. »
[Conseillère technique, département de la « Maîtrise des risques et lutte contre la fraude », Cnaf]

Si l'opération de la cible 021 permet de contrôler l'efficacité de l'instrument ainsi que de mesurer les performances des caisses par le biais de l'indicateur Irr, la mission du *data mining* dans la branche Famille s'oriente vers la détection des dossiers « à risque ». Pour ce faire, chaque mois, le système sélectionne des dossiers susceptibles d'être contrôlés par les agents en charge du contrôle des allocataires, en comparant les caractéristiques des dossiers examinés aux modèles de *data mining*, déterminés par le biais de l'opération de la cible 021. Les dossiers présentant les plus grandes similitudes avec le modèle sont affectés d'un score de risque et peuvent être sélectionnés pour un contrôle, considérant qu'ils doivent présenter des risques financiers comparables. Lorsque le *data mining* donne lieu à la détection d'un dossier fortement « scoré », le dossier remonte aux agents de contrôle qui le prennent en charge selon le protocole encadrant leurs fonctions. Il s'agit donc d'un instrument de « pré-contrôle », au sens où celui-ci permet de détecter les dossiers dont le niveau de risque légitime la survenance d'un contrôle. Le *data mining* est donc en cela un outil économique, puisqu'il « rentabilise » les opérations de contrôle : il permet de rationaliser ces opérations coûteuses en les ciblant mieux, c'est-à-dire en les focalisant sur les dossiers détectés comme les plus susceptibles de conduire à l'identification d'une anomalie.

« C'est vrai aussi que cette préoccupation on l'a toujours eue, d'avoir des contrôles efficaces. Ça va dans le sens des choses. Lancer des contrôleurs dans la nature pour qu'ils nous ramènent rien, ça n'a pas d'intérêt, autant les transformer en techniciens pour qu'ils liquident les droits de nos allocataires. Aujourd'hui c'est vrai que le data nous facilite les choses. Je n'ai pas à dire que je vais sélectionner 500 bénéficiaires Rsa. C'est pas moi qui le fais, c'est le système qui le dit ! [Rires.] C'est pas que ça me soulage, mais c'est des critères, identiques dans toute la France, déjà. Tous les allocataires sont traités de la même manière. Et puis après on est devant quelque chose qui n'est pas contestable au vu des résultats ». [Responsable adjoint du pôle « gestion des droits », Caf de B]

L'un des principes du *data mining* appliqué à la détection des « risques » financiers (indus, notamment d'origine frauduleuse) est le caractère uniformisé de la méthodologie de sélection des dossiers. Les caisses locales utilisent toutes le même outil, fonctionnant sur les mêmes modèles, toutefois, dans un souci constant d'amélioration de la « qualité » comprise comme augmentation des résultats en matière de détection des indus, la Caisse nationale tend à encourager l'intégration par le système de variables locales, afin de fiabiliser le système. L'une des variables locales qui pourrait à terme être intégrée dans le système est le taux de chômage à l'échelon local, dans l'optique de limiter les biais liés aux différences locales dans la détection des dossiers « à risques ».

« Et là ce qu'on souhaiterait faire, mais ce sera pas cette année mais nos statisticiens y travaillent, c'est de pouvoir ajouter des données externes, notamment, voilà, des données sur le chômage par exemple puisqu'on sait que ben malheureusement dans les régions où y a un fort taux de chômage, y a peu de chance que nos allocataires retrouvent du travail, donc du coup les dossiers qui en temps normal ressortiraient comme étant à risque, ben là où y a finalement peu d'activité, c'est pas la peine de les contrôler, a priori. » » [Conseillère technique, département de la « maîtrise des risques et lutte contre la fraude », Cnaf]

Le *data mining* a finalement deux grandes fonctions au sein des caisses d'allocations familiales en matière de lutte contre la fraude sociale. D'une part, il vise à automatiser le traitement des dossiers d'allocataires, et donc à détecter les cas les plus « à risque » ou encore fortement « scorés » : le *data mining* est donc un instrument du contrôle des allocataires. Il s'agit d'un contrôle automatisé, les agents ne sélectionnant pas les dossiers à contrôler, car c'est le système qui s'en charge, se substituant à une partie des autres opérations de contrôle, cette fois-ci impliquant l'action des contrôleurs. L'instrument se veut donc impersonnel, tout comme le contrôle qu'il effectue : « On ne fait pas de portrait robot du fraudeur, ce sont des modèles de dossiers, pas de personnes » (Daniel Buchet, Responsable du département de la « Maîtrise des risques et de lutte contre la fraude », Cnaf). D'autre part, il participe à l'intensification de la politique de contrôle au sens d'augmentation de ses résultats et de structuration des pratiques des agents (cf *infra*).

L'importation et l'usage du *data mining* marquent le rôle renforcé des agents de la « Maîtrise des risques » dans l'édification, et l'intensification d'une politique nationale de contrôle. Ils ont bénéficié pour cela de l'appui des statisticiens, enrôlés dans la politique de lutte contre la fraude. En effet, la technicisation des opérations de contrôle ainsi que le souci de maîtriser des risques protéiformes légitiment le recours à ce type de personnels, dans la mesure où l'intensification de la politique de contrôle est permise en partie par la création d'indicateurs de performance et le recours au *data mining* pour le ciblage des

dossiers « à risque ». Les statisticiens sont répartis à la Caisse nationale et à la caisse de Bordeaux, lieu de naissance du *data mining* appliqué à la lutte contre la fraude dans la branche Famille. L'activité des statisticiens bordelais a fait l'objet d'une convention entre la Cnaf et la caisse locale, le service statistique de Bordeaux étant historiquement mieux développé que celui de l'échelon national, notamment en raison de la mise en place du dispositif de *data mining* qui avait justifié le recours à ce type de personnels, comme l'explique un agent de la Cnaf :

« Le *data mining*] est parti de là-bas [la Caf de Bordeaux], et puis finalement on s'est appuyé sur eux, et puis au final on s'est dit, oui, on va essayer de sécuriser puisque c'est la Cour des comptes qui nous l'avait dit : « c'est bien mais au niveau national vous avez une personne donc si elle s'en va et si Bordeaux dit « ben moi j'arrête », vous faites comment ? ». Alors que là avec une convention nationale, les postes sont payés par la Cnaf, et ces personnes restent rattachées à Bordeaux. Ça permet de sécuriser un petit peu les choses et de se dire : oui effectivement, si du jour au lendemain, même si y a un changement, on sait que ça s'arrête pas complètement. » [Conseiller technique, département de « maîtrise des risques et de lutte contre la fraude », Cnaf]

La généralisation du *data mining* pour la détection des dossiers comportant un risque financier a donc légitimé l'intégration de personnels statisticiens, les services statistiques ayant de même vocation à se développer au sein de la branche, car la branche Famille intègre de plus en plus une logique « gestionnaire » impliquant des outils managériaux tels que des indicateurs de performance et de risque. L'affirmation du département de la « maîtrise des risques », porteuse d'une vision spécifique du contrôle orienté vers celui des « données entrantes », ainsi que l'accroissement de l'appareillage statistique de la branche défini par les statisticiens, tendent ainsi à légitimer une intensification de la politique de lutte contre la fraude passant par un contrôle accru des allocataires.

Orienté vers l'augmentation de la détection des fraudes, le *data mining* a constitué le moyen de faire suivre cette orientation par les caisses locales, tout en structurant les pratiques vers une intensification de la lutte contre la fraude. Si la politique de contrôle dans la branche Famille n'est pas chose nouvelle, un certain flou a longtemps plané sur les pratiques des caisses, la politique de contrôle n'étant ni unifiée, ni standardisée. La Caisse nationale s'est depuis saisie de la définition des « bonnes pratiques » du contrôle, à diffuser aux échelons locaux, participant à la nationalisation de la lutte contre la fraude dans la branche Famille (voir *infra*). Toutefois, plus qu'une standardisation de leurs pratiques, les « innovations » – notamment technologiques et statistiques – en matière de lutte contre la fraude aux prestations sociales tendent à structurer la vision que peuvent se faire les agents de la fraude sociale. La lutte contre la fraude devient en effet une priorité assumée au sein des caisses, le *data mining* participant plus ou moins directement à la légitimation de la politique de contrôle.

Ainsi, la mise en place du *data mining*, innovation axée sur la détection des « anomalies » pouvant induire un risque financier pour la branche, et légitimant une suspicion de fraude, a indirectement poussé la Caisse nationale des Allocations familiales à affiner sa définition de la « fraude » et les modes de qualification de celle-ci. En effet, le flou entourant la notion de fraude tendait à hétérogénéiser les résultats des caisses, les agents et plus largement les organismes ne prenant pas en charge ou ne détectant pas les fraudes de manière unifiée.

Ainsi, la responsable du service du contentieux de la Caf de B explique que « certaines caisses étaient plus réfractaires au niveau de la mise en œuvre de la lutte contre la fraude ou des sanctions. » La mise en place de l'outil *data mining* a permis d'identifier le manque de précision du positionnement de la branche Famille sur l'objet « fraude », justifiant une redéfinition de celui-ci. Le rôle qu'a pu jouer le *data mining* dans la redéfinition, et donc la légitimation, de la notion de « fraude sociale » est donc double : d'une part, le *data mining* a légitimé le recours aux instruments statistiques dans la détection et la mesure de la fraude, et donc la mise en place d'outils de « scoring » accessibles aux personnels chargés du contrôle des allocataires, participant par là même à une définition unifiée des critères de la fraude (avec par exemple la définition d'un risque lié à l'isolement conduisant à spécifier ce critère). D'autre part, la mise en place d'un outil performant de détection des fraudes potentielles ne pouvait se départir d'une amélioration de l'efficacité des contrôles en précisant l'objet de cette politique de contrôle, comme l'explique l'Agent Comptable de la Caf de Bordeaux :

« Donc en 2006, on avait ces éléments avec les caisses partenaires ; ça a été aussi l'occasion, puisqu'on avançait de front sur plusieurs problématiques en même temps avec la Cnaf, et avec Daniel Buchet et ses équipes, de constater la distorsion ou la divergence des pratiques professionnelles autour de tout ça. Notamment en matière de qualification de fraude puisque nous n'avions pas à l'époque une doctrine bien élaborée, et c'était aussi l'occasion de mener ces travaux concomitamment de détermination d'une doctrine nationale opposable à l'ensemble des acteurs, (se reprend) opposable avec le temps nécessaire à la prise en compte bien sûr, pour avancer là aussi sur comment peut-on qualifier d'omission volontaire, avérée ou involontaire, l'attitude de tel ou tel allocataire qui ne communique pas la bonne donnée au bon moment. Donc ça, ça a été aussi un travail véritablement de fond, et finalement d'accumulation progressive d'un savoir-faire, normé aussi progressivement, au bénéfice de l'ensemble des acteurs de la ligne de production et des relations de service, jusqu'au contrôleur qui fait le contrôle sur place. Donc un travail qui est mené sur différents fronts finalement de façon parallèle. » [Responsable de la Direction financière et comptable de la Caf de Bordeaux]

Le *data mining* a enfin un effet sur les pratiques des agents dans la mesure où il participe à l'intégration par ceux-ci d'objectifs de performance et de rentabilisation de la politique de contrôle. Cette évolution est également favorisée par le biais de la mesure des performances des caisses au vu d'indicateurs statistiques, tel que l' « indicateur du risque résiduel » - Irr (voir *infra*).

Instrument statistique mobilisé à des fins de contrôle des bénéficiaires, le *data mining* est mobilisé pour garantir davantage de rigueur (au double sens du terme) tant dans la gestion financière que dans l'application des règles⁵⁸. Cet usage pose ainsi la question des rapports entre le gouvernement par le droit et le gouvernement par les nombres, et donne à voir une combinaison plus nuancée que l'essor de ce dernier au détriment du premier⁵⁹. Cette technique probabiliste est essentiellement mise au service d'un objectif de bonne gestion, soit la réduction de dépenses injustifiées (ce qui n'exclut pas à l'inverse l'identification de prestations non ou insuffisamment versées, dans un objectif de « paiement à bon droit »

⁵⁸ Daniel BUCHET, « Le paiement à "bon droit" des prestations sociales des Caf », Informations sociales, 2013, vol. 178, n° 4, p. 97-103.

⁵⁹ Alain SUPIOT, "La Gouvernance par les nombres", Paris, Fayard, 2015.

cette fois favorable aux allocataires). Son usage est du reste censé attester la « qualité » de cette gestion, et est associé à la constitution d'indicateurs visant à mesurer la performance des organismes et de leurs agents. Cela n'équivaut cependant pas mécaniquement au déclin corrélatif du droit comme mode de régulation. Cet outil statistique est en effet l'auxiliaire d'une politique visant à garantir la conformité juridique des allocataires et des situations qu'ils déclarent. Son développement est d'ailleurs allé de pair avec un renforcement de l'encadrement proprement juridique des pratiques, concernant les conditions d'obtention des informations, les techniques d'enquête, la qualification de la fraude ou encore sa sanction. Plus qu'un remplacement du droit par le nombre, l'usage du *data mining* en matière de protection sociale témoigne de l'association en partie nouvelle, dans un contexte où la question sociale est de plus en plus appréhendée au double prisme du financement des prestations et du comportement des « assistés », et au sein de dispositifs de « maîtrise des risques » qui les intègrent, entre des instruments statistiques et des instruments juridiques.

3 – Outiller pour encadrer. Normes juridiques, formation, automatisation et indicateurs de résultats

Un vecteur de la nationalisation des politiques et pratiques de contrôle, entendue comme affirmation du rôle de l'échelon national et effort de diminution des disparités locales, tient à l'édiction et la diffusion de normes régissant la pratique professionnelle des agents chargés de la mise en œuvre du contrôle. Le contrôle étant une activité assez largement partagée au sein du personnel des caisses, ces agents ont des fonctions diverses, du personnel de direction aux techniciens conseil en passant par les agents comptables. L'inculcation de normes (au sens général du terme) communes au plan national passe entre autres par la spécification des critères de la fraude, l'encadrement juridique des pratiques, ainsi que la formation professionnelle, dans l'optique de faire adopter aux personnels les « bonnes pratiques » véhiculées par l'échelon national. Cet encadrement est engagé d'assez longue date. Il a cependant fortement changé. D'une part, au début des années 2000, il marquait essentiellement les limites des prérogatives des contrôleurs, insistant notamment sur le nécessaire respect des règles de protection de la vie privée. Cet encadrement par le *marquage des limites* juridiques des possibilités d'action des contrôleurs a peu à peu cédé la place à un encadrement par *systématisation des ressources* juridiques sur lesquelles ils peuvent appuyer leur action. La normalisation du travail des contrôleurs passe en second lieu, par un encadrement plus précis de leur activité. Ainsi, comme l'explique Daniel Buchet :

« Il est indispensable que les opérations réalisées par les agents soient normalisées. Cela implique au préalable d'homogénéiser les activités et les tâches de traitement des prestations que les organismes doivent réaliser et respecter. »⁶⁰

Au début des années 2000 s'est engagé un effort de cadrage des activités de contrôle. Celui-ci restait cependant assez limité, de par ses formes plus indicatives qu'impératives (voir par exemple la « Charte de contrôle » à cette époque), de par ses prescriptions alors encore incomplètes ou laissant une importante marge d'appréciation, et en fin de compte

⁶⁰ D. BUCHET, « Le paiement à "bon droit" des prestations sociales des Caf », op. cit., p. 102.

dans une application seulement partielle de ces prescriptions. La situation est aujourd'hui tout autre. On assiste d'une part à une nette augmentation du nombre de textes juridiques concernant les activités de contrôle, leurs modalités, les critères sur lesquels ils doivent se fonder. Ainsi, pour ne prendre que cet exemple, les lettres-circulaires de la Cnaf à ce propos, qu'elles précisent les modalités d'application de la législation ou correspondent aux normes secondaires édictées au niveau de la Caisse nationale, sont non seulement de plus en plus nombreuses, mais aussi de plus en plus détaillées.

« On voit bien avec ces circulaires, que la Caisse nationale entend normaliser la façon de procéder, de lutter contre la fraude, et même pour le mode opératoire des contrôles que l'on réalise auprès de nos allocataires. Avant il n'y avait pas du tout ce genre de choses. » [Entretien Directrice adjointe Caf B].

Ce cadrage juridique n'est pas la seule forme d'un effort accru d'encadrement national et de rationalisation des pratiques. On abordera dans un premier temps le travail de spécification des règles à appliquer (3.1.). On reviendra ensuite plus précisément sur l'encadrement du travail des contrôleurs à domicile (3.2.). Alliance de la technique et du droit, les outils d'aide à la décision et d'automatisation participent de cette tendance à la standardisation (3.3). On verra enfin comment les indicateurs de résultat constituent le pendant gestionnaire de cette rationalisation (3.4.).

3.1 – La spécification des règles

3.1.1 – Requalifier : fraude, train de vie, concubinage

La définition de la fraude et des critères de sa qualification a fortement évolué dans la deuxième partie des années 2000. La Caisse nationale, qui faisait preuve d'une certaine prudence quant à l'appréciation du caractère frauduleux des indus, a peu à peu élargi ses critères et marges de manœuvre en la matière. En 2008, à titre d'exemple, la définition de la fraude était en effet restreinte à sa définition « pénale », la fraude sociale ne faisant alors pas l'objet d'une qualification différente d'autres délits, comme on le constate ici : « la notion de fraude est entendue dans son acception pénale et est caractérisée par l'existence de faits frauduleux, une intention frauduleuse, un texte prévoyant le délit. Sont écartées les notions d'abus, de fautes, difficilement caractérisables »⁶¹. Le critère de l'intentionnalité, s'il est le fondement pénal de la qualification de tout « crime », est difficilement qualifiable en matière de fraude sociale, les omissions étant nombreuses du fait de la situation de grande précarité et d'instabilité dans laquelle se trouvent la plupart des allocataires de prestations sociales et familiales. Face à ce constat, la Caisse nationale a tendu à élargir les critères de qualification de la fraude, et notamment en matière d'intentionnalité de celle-ci. Sans supprimer complètement ce critère dans les textes, l'intentionnalité est devenue plus floue et susceptible d'être qualifiée par le biais de plus nombreux faisceaux de preuves.

Cet effort de réduction des sources d'insécurité juridique va de pair à la fois avec une multiplication des outils améliorant l'efficacité des contrôles et avec un durcissement des critères d'appréciation. Ainsi, si les circulaires de 2007 insistaient encore sur les difficultés d'appréciation du caractère frauduleux des indus et la nécessaire prudence à cet égard, les

⁶¹ « Branche Famille. Synthèse 2008 des opérations en matière de fraude », p. 3.

textes ultérieurs, comme par exemple la lettre-circulaire d'octobre 2013 portant sur le Plan national de lutte contre la fraude 2013/2014, font montre de moins de circonspection et davantage d'un souci d'efficacité et d'augmentation du nombre de fraudes détectées. Ainsi, de plus en plus, le critère de l'intention frauduleuse, auparavant atteint seulement dès lors que l'allocataire avouait la fraude, perd en substance. D'abord, dès 2007, la Caisse nationale réduit la définition de la fausse déclaration, en distinguant les données « susceptibles d'erreur », telles que les ressources, de celles « insusceptibles d'erreur », telles que le mariage ou la situation professionnelle⁶². Il devient possible dès 2008 de sanctionner ces deux types de données, par le biais de la définition de critères « tenant à la répétition des faits dans le premier cas (2 fois), à leur simple commission ou à la persistance de l'omission (6 mois) dans le second cas »⁶³. Les données dites « susceptibles d'erreur » peuvent donc faire l'objet d'une qualification de fraude, dans la mesure où la répétition ou la persistance de la fausse (ou erreur de) déclaration devient un faisceau de preuves de l'intentionnalité d'induire la Caf en erreur. Sans supprimer le critère de l'intention frauduleuse, celui-ci se voit redéfini de façon plus large, étendant donc la définition de la fraude à des indus qu'elle ne couvrait pas traditionnellement.

Une lettre-circulaire de juin 2011 induit d'importants changements concernant cette fois-ci les agissements pouvant faire l'objet d'une pénalité. Si ces changements portent moins directement sur la qualification de la fraude que sur les manières de sanctionner un allocataire « suspecté » de fraude, ils participent à la redéfinition de la fraude en en élargissant les frontières. En effet, si les faits ne sont dans ce cas pas directement qualifiés de frauduleux, c'est le soupçon de fraude qui légitime le prononcé d'une sanction administrative et donc financière. La Cnaf étend donc les faits pouvant faire l'objet d'une pénalité aux « tentatives de fraude » ainsi qu'aux « faits non intentionnels ». En ce qui concerne les « tentatives de fraude », la circulaire de 2011 étend le champ des pénalités administratives aux « déclarations inexactes ou incomplètes, non déclaration ou agissements n'ayant pas donné lieu à versements indus »⁶⁴. Ainsi une sanction peut être prononcée avant la survenance d'un préjudice financier et dès lors que l'intention frauduleuse a été détectée, dans la mesure où, par modification de l'article L 114-17, « les agissements visant à obtenir ou à tenter de faire obtenir le versement indu de prestations » peuvent faire l'objet d'une pénalité. Si le critère de l'intentionnalité justifie le prononcé d'une sanction avant la survenance de la fraude, à l'opposé la même circulaire étend les possibilités de sanction aux indus dont le caractère frauduleux ne peut être prouvé au prisme du critère de l'intentionnalité. Ainsi la lettre stipule : « désormais peuvent faire l'objet de pénalités des faits dont le caractère intentionnel n'est pas établi ». Il s'agit donc de pénaliser les « fraudes non avérées » ou indus « potentiellement frauduleux » dans la mesure où le soupçon de fraude suffit à justifier la pénalité.

Ainsi, il s'agit non plus de qualifier la fraude avérée mais de qualifier le soupçon de fraude, celui-ci acquérant une valeur légale et justifiant donc le prononcé d'une sanction. Plus largement, ce sont les indus qui tendent à être sanctionnés, le critère de l'intentionnalité perdant en substance. On est donc passé du régime de la qualification de l'intention à celui de la qualification du soupçon institutionnel, la focale se déplaçant de l'allocataire à l'administration de l'organisme.

⁶² Lettre-circulaire Cnaf portant sur les pénalités, 2007.

⁶³ Lettre-circulaire Cnaf portant sur les pénalités, 2007, p. 2.

⁶⁴ Lettre-circulaire Cnaf, juin 2011.

Plus largement, et au-delà de la fraude, les situations complexes et instables caractérisant les allocataires précaires, qui sont les plus contrôlés, ouvrent tout particulièrement la voie à un travail d'interprétation, ce qui est tout particulièrement le cas avec les contrôles de l'isolement. Ce travail d'interprétation est lui-même soumis à des évolutions, conduisant en l'occurrence à un usage plus restrictif des critères (moindre propension à reconnaître les situations d'isolement) et à une moindre tolérance à l'égard des manquements constatés. La qualification de la fraude en matière d'isolement est, historiquement, la plus complexe pour la branche Famille, notamment dans la mesure où la définition administrative de l'isolement est souvent ignorée, voire incompréhensible pour les allocataires, qui ne la partagent pas.

L'encadrement de la qualification de la fraude en la matière a donc tendu vers une responsabilisation de l'allocataire, la Caisse nationale acceptant de moins en moins les justifications exprimées par les allocataires sur le mode du « Je ne savais pas que ma situation correspondait au concubinage ». Dans une lettre-circulaire de 2007, la Cnaf explique qu'en matière de concubinage, l'intention frauduleuse dans l'omission ou la fausse déclaration est prouvée si l'allocataire avait été informé de la définition de cette notion par l'administration concernée. En 2010, la Cnaf se départit du critère de l'information lorsque la non déclaration persiste pendant plus de 6 mois en notifiant au réseau que : « *un soupçon de fraude devra être retenu en cas de non déclaration de concubinage à l'issue de 6 mois, sans rechercher si l'usager a été ou non informé* ». ⁶⁵ Ainsi le soupçon de fraude est plus facilement qualifiable, abstraction étant faite du flou entourant la définition de la situation de concubinage pour les allocataires. Finalement, la notion d'isolement est précisée par l'article 115 de la Loi de financement de la Sécurité sociale pour 2012 qui complète la définition de l'isolement de l'article L 262-9 du Casf : « *est considérée comme isolée une personne veuve, divorcée, séparée ou célibataire, qui ne vit pas en couple de manière notoire et permanente et qui notamment ne met pas en commun avec un conjoint, concubin ou partenaire de pacte civil de solidarité ses ressources et ses charges. [...]* ». Cette redéfinition de l'isolement introduit l'un des critères principaux qui sera utilisé dans le cadre de la qualification de la vie en concubinage dissimulée : la « communauté d'intérêts financiers ou matériels », notion qui laisse une certaine marge d'interprétation aux agents de contrôle et commissionnaires. En effet, la communauté d'intérêts financiers ou matériels est depuis très souvent utilisée dans le cadre de la qualification de la fraude à l'isolement, car elle est à la fois facile à prouver (apparition des deux noms sur une facture, transferts monétaires d'un compte à l'autre, *et cetera*) et probante aux yeux de l'administration mais également et surtout aux yeux de la justice pénale.

Enfin, la politique de contrôle de la branche Famille a accordé une importance croissante à un élément érigé comme indicateur du bien-fondé de l'accès aux prestations : le « train de vie » de l'allocataire. L'analyse du train de vie dans le cadre de l'examen du droit à certaines prestations est instituée par la loi n° 2006-1640 du 21 décembre 2006. Cette mesure « a pour objet de mettre un terme à des situations rares mais choquantes de personnes bénéficiant notamment du Rmi ou de l'Api et ayant un train de vie ou disposant d'un patrimoine important » ⁶⁶. L'évaluation du train de vie n'est cependant pas une procédure systématique, et ne concerne que les « cas marginaux » impliquant une

⁶⁵ Lettre-circulaire Cnaf, 2010, p. 11.

⁶⁶ Lettre-circulaire Cnaf, 2 avril 2008, p. 10.

« disproportion marquée entre le train de vie et les revenus déclarés, c'est-à-dire si le revenu basé sur les éléments de train de vie excède la valeur de deux fois le plafond d'attribution de la prestation concernée. »⁶⁷ Les éléments de train de vie et revenus concernés par l'évaluation sont divers, ceux-ci concernant à la fois les ressources financières et le patrimoine de l'allocataire⁶⁸. Il s'agit donc d'une étape de contrôle spécifique, dans le cas où l'organisme aurait un doute sur le « juste droit » accessible à l'allocataire. Les éléments du train de vie peuvent également être amenés après l'ouverture des droits, cette fois-ci dans une démarche de contrôle après-paiement, notamment dans le cadre de signalements effectués par des particuliers ou lettres de dénonciation.

3.1.2 – Cadrer sans prescrire : avertissements et pénalités administratives

L'effort de cadrage et d'harmonisation réalisé au plan national n'est pas exclusif du maintien de certaines marges de manœuvre laissées au plan local, comme en témoignent, au moins pour l'instant, les suites données au cas de fraude, qu'il s'agisse d'avertissement ou de pénalités administratives (nous reviendrons plus loin sur le cas des poursuites pénales).

Les avertissements concernent les cas de fraude de « moindre gravité » et de « situation très difficile de l'allocataire ». Pour la Caisse nationale : « une part non négligeable de la fraude est une fraude dite « de survie », ce qui explique la fraude mais ne l'excuse pas, d'où la nécessité d'une réponse sous forme de sanction non financière et du remboursement des sommes indûment perçues. Mais en cas de récidive, une sanction plus lourde devra s'appliquer »⁶⁹. L'avertissement serait donc un moyen d'alerter l'allocataire sur les risques qu'il pourrait courir s'il ne normalisait pas sa situation à l'avenir, et constituerait donc une « méthode douce », applicable dans les cas où la détresse sociale et, ou financière de l'allocataire peut justifier un traitement plus compréhensif de son dossier. Cependant, en pratique, les agents des commissions fraudes peuvent préférer l'avertissement à une autre sanction pour des raisons différentes de celle affichée par la Caisse nationale. L'avertissement peut en outre permettre de sanctionner un allocataire dont les démarches frauduleuses ayant généré l'indu sont incertaines et lorsque les preuves de ladite fraude sont peu probantes. Dans la mesure où l'avertissement n'est pas directement perçu comme une sanction – comme le terme l'indique, il s'agit d'avertir l'allocataire sur son comportement, sans le sanctionner matériellement – et est donc moins remis en cause par les allocataires. Il s'agit également d'une sanction « déguisée », au sens où comme l'indique l'extrait cité avant, en cas de récidive, la pénalité financière – si c'est la sanction choisie par la commission – sera réévaluée à la hausse, et sera donc supérieure à celle qui aurait pu être infligée sans un avertissement préalable. De plus, l'avertissement correspond à qualifier l'indu de frauduleux, aussi un allocataire ayant reçu un avertissement verra son dossier remonter dans la base nationale des fraudes, facilitant à l'avenir l'accès à ses données personnelles pour les caisses qui pourraient détecter un nouvel indu lié à son dossier.

⁶⁷ Lettre-circulaire Cnaf, 2 avril 2008, p. 11.

⁶⁸ Propriétés bâties et non bâties ; capitaux ; auto, moto, bateaux dont la valeur excède 10.000 euros ; objets d'art ou de collection, bijoux, métaux précieux ; certaines dépenses

⁶⁹ Dossier de presse, « La politique de contrôle de la branche Famille de la Sécurité sociale pour lutter contre la fraude », Point Presse de la Cnaf, 23 mai 2014, p. 5.

Contrairement aux poursuites pénales, le régime des pénalités administratives laisse une grande marge de manœuvre aux échelons locaux dans la mesure où les barèmes sont déterminés par la direction de chaque caisse, cette sanction illustrant l'hétérogénéité des pratiques des organismes en matière de contrôle et lutte contre la fraude.

« C'est un barème qui évolue régulièrement en fonction finalement de ce qu'on peut ressentir et constater au niveau de la Commission fraude. En fait, on n'est pas tenu par ce barème, on l'a intitulé "nouvelles modalités de sanction", on peut y déroger en fonction des cas. C'est vrai qu'on aura toujours un cas qui ne rentrera pas dans la case, et qui va pas forcément correspondre à la sanction qui aurait été préconisée. Cette aide à la décision, on va dire, elle existe, elle est vraiment active depuis 2007, depuis que la mise en place de la lutte contre la fraude s'est activée à la Caf de B. » [Responsable contentieux, Caf B].

Une évolution majeure concerne le calcul des pénalités financières : en 2011, la Cnaf supprime par lettre-circulaire le barème des pénalités établi en fonction du montant de l'indu et le remplace par un principe de sanctions « plafond » et « plancher », accordant ainsi une plus grande marge de manœuvre aux Caf dans la détermination du montant de la pénalité. En cas de « fraude avérée », soit une fraude ayant généré un préjudice financier, la pénalité est fixée au minimum à un dixième du plafond mensuel de la Sécurité sociale, et au maximum à 4 fois ce même plafond. En cas de « fraude non avérée », soit dans le cas d'une tentative de fraude non concrétisée, la pénalité est fixée dans la limite de deux fois le plafond mensuel de la Sécurité sociale⁷⁰.

Ces disparités locales n'en demeurent pas moins problématiques, certaines caisses locales étant plus ou moins répressives en matière de fraude. Aussi, la Caisse nationale travaille depuis 2013 à la définition d'un barème national de pénalités administratives, qui serait applicable sur l'ensemble du réseau des Caf. Le barème national, déterminé par un groupe de travail national permanent, est testé sur le territoire par les caisses représentées au sein du groupe. La définition d'un barème des pénalités au niveau national permettrait d'apposer une plus grande contrainte sur les Caf en matière de sanction, le barème unique renforçant la prégnance de l'échelon national sur le local en matière de sanction de la fraude.

« Alors c'est dans ce groupe de travail que le barème a été construit sur plusieurs sessions en voyant, eu égard à l'expérience, au vécu, sur ce que les caisses en règle générale décident sachant qu'en matière de décisions on a une grosse hétérogénéité aujourd'hui, hein ? Y a des Caf qui sont dans le minima, y a des Caf qui sont vraiment sur des pénalités de montants importants... Donc l'expérimentation a visé à quoi ? On livre un outil auquel on a réfléchi de façon technique d'abord mais aussi de façon plus opérationnelle, par rapport à l'expérience. [...] L'idée dans le cadre d'une expérimentation, c'est de placer le curseur. C'est-à-dire que voilà a priori ce que pourrait être un barème national, comment par rapport à sa politique locale la Caf se positionne ? [Responsable du pilotage des outils du contentieux, Cnaf] »

⁷⁰ Lettre-circulaire Cnaf, juin 2011.

L'un des objectifs de la Convention d'objectifs et de gestion de 2013-2017 consiste en la mise en place d'un outil d'aide à la décision en matière de sanction de la fraude, sous la forme d'un guide de barèmes qui permettrait d'unifier les pratiques de sanction, actuellement fortement hétérogènes, comme le rappelle un agent de la Caf B :

« [...] Le barème qu'on applique c'est vraiment une doctrine propre à la Caf de B. Ce n'est pas quelque chose que vous retrouverez forcément dans une autre Caf. Au niveau de la Cnaf, ils parlaient justement d'un projet d'uniformisation pour que toutes les Caf traitent de la même manière les dossiers fraude. On a un peu la même problématique pour les demandes de remises de dettes, on a un barème propre à la Caf de B. Un allocataire qui fait une demande pour un même montant à la Caf de Mulhouse n'aura pas forcément le même pourcentage de remise de dettes. » [Responsable du service du contentieux, Caf B]

Le guide a vocation à intégrer les différents éléments liés à la fraude, et justifiant un degré de sanction spécifique. Ainsi, la Cog stipule que « ce guide sera construit en tenant compte, notamment, du type de fraude, du montant du préjudice, de la récidive éventuelle, de la situation financière de l'allocataire, de l'existence et de la qualité d'information que les Caf mettent à disposition des usagers pour remplir leurs obligations »⁷¹. Un autre outil devrait être développé par la Caisse nationale, concernant cette fois l'harmonisation des pratiques de remises de dettes, par le biais de la création d'une « grille nationale d'aide à la décision en matière de remises de dettes, afin d' « assurer une meilleure égalité de traitement »⁷² des allocataires qui en font la demande. Entre l'outil d'aide à la décision de sanction et celui d'aide à la décision de remises de dettes, on constate que les outils d'aide à la décision ont pour objectif d'harmoniser les pratiques des caisses et de leurs agents.

3.2 – Encadrer les pratiques : le contrôle sur place

3.2.1 – Le cadrage juridique des pratiques de contrôle

L'encadrement juridique des pratiques de contrôle a suivi la même pente ascendante que le contrôle des allocataires et, plus largement, le développement de la « culture » du contrôle dans la branche Famille. Il s'agit pour la Caisse nationale de diffuser de « bonnes pratiques » à caractère de plus en plus contraignant pour les agents de contrôle, notamment en ce qui concerne les visites domiciliaires, soit le contrôle « sur place » des allocataires par les contrôleurs assermentés. La Cnaf s'est en effet saisie de l'encadrement des pratiques de contrôle, dans la mesure où celles-ci revêtaient une forte hétérogénéité, et donc des « cultures » de contrôle domiciliaire diversifiées. Cet encadrement a également évolué dans le temps : d'abord centré sur le respect de certaines règles déontologiques ayant trait au caractère contraignant de la procédure de contrôle sur place pour l'allocataire, il s'est réorienté depuis une dizaine d'années vers l'édiction de règles rationalisant et rentabilisant le contrôle effectué par l'agent assermenté, illustrant l'hypothèse d'une tendance à l'adoption d'une rigueur accrue dans le traitement des allocataires suspectés de fraude. Il ne s'agit pas de penser que le contrôle domiciliaire, avant le début des années 2000, ne faisait

⁷¹ « La politique de contrôle de la branche Famille de la Sécurité sociale pour lutter contre la fraude », Point Presse de la Cnaf, 23 mai 2014.

⁷² Convention d'objectifs et de gestion 2013-2017, p. 187.

l'objet d'aucun encadrement, toutefois celui-ci a tendu à se développer, notamment en ce qui concerne les normes juridiques censées réguler les pratiques des agents assermentés.

Une première tentative d'encadrement du contrôle sur place a pris la forme d'une Charte institutionnelle de contrôle, diffusée dans le réseau de la branche Famille en décembre 1998, et dont les objectifs ont été définis par la Cnaf comme suit : « [la charte] a pour objectifs :

- de mieux informer l'allocataire sur les procédures et les conditions de contrôles,
- de fixer les règles de déontologie que s'imposent les Caf,
- de mieux informer l'allocataire sur ses possibilités de contestation et de recours. »⁷³

On constate ici que les objectifs de la charte de contrôle sont essentiellement tournés vers une réaffirmation des droits des allocataires, l'incursion d'un agent de contrôle au domicile d'un ayant-droit étant perçue comme un risque d'atteinte à la vie privée de l'allocataire. Au moment de l'édiction de la charte en effet, les contrôles domiciliaires étaient mal perçus par l'opinion publique ainsi que par certains personnels des Caf, peu rôdés à la politique de contrôle des allocataires, d'où la démonstration de la part de la Cnaf d'une certaine « prudence » à l'égard de ces pratiques.

Aussi, en 2001, Daniel Buchet faisait part dans un article rédigé pour la revue *Recherches et prévisions* de la Cnaf (renommée *Politiques sociales et familiales*)⁷⁴, du souci de la branche Famille de se prémunir contre toute atteinte au « respect de la personne humaine », tout en tentant de justifier la pratique du contrôle domiciliaire. L'article parvient en effet à légitimer le contrôle domiciliaire et par là même le contrôle des allocataires par le rappel des contraintes et devoirs propres aux agents assermentés, ainsi que des droits des allocataires, toutefois limités par l'exigence de « bonne foi » de ces derniers en ce qui concerne leurs déclarations de situation : « dans le cadre du contrôle sur place, l'objectif de qualité de service passe par le respect de règles plus déontologiques que juridiques : prise de rendez-vous ou rôle de conseil, par exemple, qui sont inscrits dans la « Charte du contrôle » publiée par la Cnaf le 2 décembre 1998. Cela passe aussi prioritairement par un respect de principes et de règles juridiques : respect de la vie privée, du principe du contradictoire, etc., qui constitue le « cadre juridique du métier d'agent de contrôle »⁷⁵. Toutefois, comme l'indique la formule « l'objectif de qualité de service passe par le respect de règles plus déontologiques que juridiques », la charte du contrôle de 1998 a établi des règles déontologiques, sans caractère réellement contraignant pour les agents de contrôle. Aussi, celle-ci s'est avérée relativement inefficace et peu mise en œuvre par des agents dont les pratiques professionnelles personnelles étaient légitimées par leur expérience du terrain, et qui se trouvaient par là même peu disposés à les voir remises en cause, comme le souligne le responsable du volet métier du contrôle à la Cnaf :

⁷³ « Bilan des contrôles d'attribution des prestations familiales », source : site Internet de la Sécurité sociale, disponible ici : http://www.securite-sociale.fr/IMG/pdf/anx_b1i-2.pdf

⁷⁴ Daniel BUCHET, « Une définition juridique de la fonction de contrôleur de Caf », Recherche et prévisions, 2001, vol. 66, p. 95-101, p. 102.

⁷⁵ *Ibid.*, p. 95.

« [La charte du contrôle] avait le mérite d'exister puisque rien n'existait auparavant, mais qui restait assez – comme son nom l'indique – indicative, hein, c'est une charte, ça n'a rien de directement contraignant, et qui au demeurant était pas toujours suivie par les contrôleurs [...] Et là je, bon, je vois aujourd'hui que cette charte on n'en entend plus parler » [Cadre à la Maîtrise des risques, responsable du contrôle métier, Cnaf]

La charte du contrôle n'a donc pas eu l'écho espéré à l'époque, d'où un revirement dans le degré de contrainte exercé par les textes censés réguler les pratiques, et notamment celles des contrôleurs assermentés. Le *Guide de procédure et rapport de contrôle à destination des agents de contrôle des situations individuelles*, diffusé par la Direction du réseau aux Caf via une lettre-circulaire du 18 mai 2011, en est exemplaire, insistant sur les moyens à disposition des contrôleurs sans plus faire référence aux questions de respect de la vie privée des allocataires, tranchant ainsi singulièrement avec les textes parus dix ans auparavant. L'encadrement, qui était souple avec la charte de 1998, est désormais précisé, tant au niveau strictement juridique qu'en ce qui concerne encore une fois les outils mis à disposition, qui, à l'instar de la trame nationale pour les rapports d'enquête, contribuent à cette normalisation par le national. Les objectifs de cet encadrement juridique contraignant des activités de contrôle sur place sont d'ailleurs clairement exposés, le contrôle se devant d'être « optimisé », « global », et ses rendements « homogénéisés »⁷⁶. Ces considérations justifiant l'encadrement de la procédure de contrôle s'éloignent donc de celles véhiculées par la charte de 1998, dans la mesure où le respect des droits de l'allocataire cède la place à la rentabilisation d'une activité jugée coûteuse par les Caf, impliquant une rigueur accrue dans le traitement des allocataires. Tandis qu'il y a dix ans les informations véhiculées par la Cnaf et son réseau traitaient des droits des allocataires et de leurs possibilités de refus ou de recours quant à certaines pratiques pouvant avoir cours lors des opérations de contrôle, aujourd'hui celles-ci traitent très majoritairement des devoirs des allocataires, notamment en termes de soumission au contrôle, mais plus largement en ce qui concerne l'exigence de « bonne foi » à l'égard de l'organisme dont il dépend.

« Et notamment dans cette charte de contrôle, par rapport à 98, doivent être renforcées les obligations de l'allocataire et non plus simplement les droits ! Donc clairement, il doit être dit que toute, le fait de faire de la dissimulation ou de mentir expose l'allocataire à des procédures, à des... Donc un renforcement des obligations de l'allocataire. » [Cadre à la Maîtrise des risques, Responsable du contrôle métier, Cnaf]

Le guide de procédure de 2011 tend à unifier et à structurer les pratiques de contrôle des agents, ces derniers devant respecter les différentes temporalités du contrôle allant de la suspicion à la qualification de la fraude. En effet, l'une des « innovations » introduites par le guide est définie ainsi par la Direction du réseau : « la procédure de contrôle de l'allocataire est clairement définie par étapes de manière à rationaliser les actions de contrôle et à les rendre plus efficaces. A ces étapes correspondent naturellement des niveaux de contrôle d'intensité différente. »⁷⁷ C'est ce qu'un agent de la Caisse nationale nomme la « protocolisation » (entretien), soit la tendance à la multiplication des protocoles encadrant les activités des agents, formalisée par la « procédure de contrôle », elle-même définie comme suit :

⁷⁶ Lettre-circulaire Cnaf 2001-079, « Guide des procédures à destination des agents de contrôle des situations individuelles »

⁷⁷ Lettre-circulaire Cnaf 2001-079, « Guide des procédures à destination des agents de contrôle des situations individuelles »

« Le niveau 1 correspond à toutes les investigations à faire avant (insistance) la visite domiciliaire, donc on liste les choses à faire, hein, c'est comme une liste de courses ! Le niveau 2, c'est qu'est-ce que je fais chez l'allocataire ? Quelles pièces je demande obligatoirement ? Et le niveau 3 c'est tout ce que je fais après (insistance) la visite domiciliaire avec notamment le droit de communication, on leur met, voilà... Si vous voulez le niveau 3 c'est là véritablement, y a eu une problématique qui a été levée dans la visite domiciliaire, là il faut gratter jusqu'au bout. Donc on a bien structuré aujourd'hui l'acte de contrôle en trois niveaux avec une intensification progressive qui permet de rationaliser notre acte de contrôle et surtout ne pas employer les gros moyens tout de suite. » [Cadre à la Maîtrise des risques, responsable du contrôle métier, Cnaf]

Ces différentes étapes du contrôle ont pour objectif de le « rationaliser », ainsi contrairement à ce qui pouvait encore être valorisé au début des années 2000, l'acharnement à la tâche, la multiplicité des contrôles et des méthodes de recherche lors du traitement d'un même dossier ne sont plus des indicateurs de la compétence du contrôleur, et ne constituent plus une ressource pour les contrôleurs. Au contraire, le contrôle doit être économiquement rentable, au sens où les démarches entreprises sont payantes mais aussi « raisonnées », et donc peu coûteuses en termes de moyens et de temps alloués à une même « enquête ». La standardisation des pratiques de contrôle induite par la diffusion de ce guide de procédure tend également à réduire la fonction de la visite domiciliaire au seul contrôle, en supprimant le volet « conseil » qui pouvait parfois être incarné et valorisé par les agents assermentés. L'exigence de rentabilité que les contrôleurs doivent remplir ainsi que l'encadrement procédurier de leurs activités réduisent leurs marges de manœuvre et les professionnalisent sur le seul volet du contrôle de la situation des allocataires.

La lettre-circulaire de 2011 a également institué un encadrement de la procédure de rédaction du rapport de contrôle, sur laquelle on reviendra plus loin, celui-ci étant « établi de façon à permettre une harmonisation du recueil d'informations, à faciliter et sécuriser leur traitement. »⁷⁸ Les différentes parties du rapport d'enquête sont précisées dans le guide, celui-ci faisant la distinction entre la « partie administrative », la « partie investigation », et la « conclusion du rapport d'enquête ». Il y a une gradation dans le degré de complexité du rapport, les deux premières parties consistant en le rappel d'informations d'ordre factuel et descriptif (état civil de l'allocataire, conditions de l'entretien, etc.), tandis que la conclusion consiste en une « synthèse dans laquelle l'agent de contrôle présente les principaux éléments factuels (constats, déclarations, relevés d'investigations...) recueillis au cours de l'enquête et nécessairement hiérarchisés. » Les agents de contrôle doivent donc respecter un formalisme contraignant et limitant leurs marges de manœuvre dans la narration et l'interprétation de la situation d'entretien et celle de l'allocataire, contrairement aux pratiques plus hétérogènes qui pouvaient avoir cours auparavant. Les digressions, narrations parfois romancées relatant la rencontre avec l'allocataire, le « sentiment » ou ressenti personnel du contrôleur, ces aspects-là qui pouvaient être mis en avant dans les rapports d'enquête se voient donc lissés, voire supprimés au profit d'un formalisme dont l'objectif est de rendre les preuves de la fraude – si tel est le cas selon l'enquêteur – plus lisibles et réutilisables par les agents des commissions fraudes et autres personnels qui sont en charge des suites du dossier.

⁷⁸ Lettre-circulaire Cnaf 2001-079, « Guide des procédures à destination des agents de contrôle des situations individuelles »

« Les contrôleurs ont un guide. On attend d'ailleurs pour la rentrée un nouveau guide qui va repréciser les choses. Les choses ont été aussi normées par le biais du rapport d'enquête, qui a été normalisé en 2011 ou 2012, et est maintenant intégré à notre outil métier. Alors il n'y a plus de différences, c'est les mêmes rubriques, on doit remplir les mêmes champs. Avant il n'y avait pas de trame nationale. Les styles pouvaient être très différents. » [Directrice adjointe, Caf B].

En fin de compte, si la Direction de la branche Famille a pu faire face à certaines résistances, formulées par les agents de contrôle à l'égard de la technicisation et « *protocolisation* » (entretien) de leur métier, certains se refusant à ce que l'on « fasse d'eux des agents appliquant une procédure » (entretien, M. Vinent), les normes et protocoles qui régissent la profession d'agent de contrôle sont de plus en plus acceptés par les personnels concernés. Il n'en demeure pas moins que les agents perdent d'autant plus en autonomie qu'à l'augmentation du nombre de protocoles et normes juridiques s'ajoute une nouvelle tendance au contrôle et à la mesure de leur aptitude à suivre les directives nationales, rendant par là même le contrôleur « contrôlé ». C'est l'idée de la « *supervision* », mise en place en septembre 2014, qui fait du « *cadre manager* » le responsable de la mesure des écarts entre le protocole de contrôle et les pratiques des agents qu'il encadre. On voit bien que la mise en place de normes juridiques régissant les activités de contrôle va de pair avec un encadrement et une évaluation accrues des personnels en charge de la lutte contre la fraude dans la branche Famille.

3.2.2 – Formation et encadrement du personnel

La formation des agents complète l'édiction des normes dans le travail de cadrage national des pratiques des agents de contrôle. Les formations tendent à se développer et s'adressent à de plus en plus d'agents, issus de services divers. Si leur contenu varie en fonction des types de publics qui en sont les destinataires, toutes sont tournées vers l'intégration de normes, procédures, et « bonnes pratiques » selon un objectif d'efficacité et de rentabilisation du travail des agents en lien avec la lutte contre la fraude dans les Caf. Certaines fonctions, comme celle de contrôleur assermenté, ont depuis quelques années fait l'objet d'une importante production de normes encadrant l'activité de ces personnels, comme nous l'avons vu plus haut. Dans la mesure où la fonction d'agent de contrôle amène à des activités spécifiques, notamment le contrôle domiciliaire, impliquant une rencontre directe avec l'allocataire, les agents de la Caisse nationale ont fait de la formation des contrôleurs une étape à présent intégrée dans la trajectoire professionnelle de ces agents. Des formations ont été mises en place dès la fin des années 1990, mais elles étaient loin d'être systématiques, et ne concernaient qu'une part des contrôleurs nouvellement nommés, dont l'apprentissage demeurait en bonne partie réalisé « sur le tas », dans l'accompagnement de contrôleurs plus aguerris. Les contrôleurs déjà en poste, quant à eux, ne suivaient pas ou peu de formations, et réglaient leurs pratiques au moins en partie en fonction des habitudes locales ou personnelles. Nous avons pu observer au début des années 2000 que ces formations organisaient la confrontation de différentes manières de procéder plus qu'elles ne prescrivaient un modèle commun.

« Les dispositifs de formation eux-mêmes se mettaient tout juste en place et donc y avait beaucoup de contrôleurs qui étaient en poste depuis 10 ans, 15 ans, qui s'étaient formés sur le tas et pour lesquels les préconisations générales, bon, avaient pas forcément d'effet très direct sur des tas de choses comme aviser ou pas l'allocataire, bon, voilà. » [Cadre à la Maîtrise des risques, responsable du contrôle métier, Cnaf]

On voit que les formations qui ont pu être dispensées au début des années 2000 étaient d'une part peu nombreuses, celles-ci concernant une minorité d'agents, et d'autre part peu prescriptives de normes spécifiques. Or, l'inculcation des normes juridiques par les agents de contrôle passe également par un apprentissage que les formations ont vocation à dispenser. Celles-ci encouragent d'une part les contrôleurs à adopter des postures spécifiques dans le cadre de leur rencontre avec les allocataires, mais également à intégrer les normes diffusées par l'échelon national. Aussi, aujourd'hui, les contrôleurs suivent une formation davantage étoffée, et surtout systématisée, l'objectif de la Cnaf étant d'harmoniser (et standardiser) les pratiques des agents. C'est le cas non seulement des nouveaux contrôleurs, mais aussi, périodiquement, de ceux qui sont déjà en poste. En outre, la proportion des contrôleurs recrutés avant la mise en place des formations, et n'en ayant donc pas suivi à l'entrée, tend mécaniquement à décliner de sorte qu'on peut estimer aujourd'hui que la quasi-totalité des contrôleurs ont suivi une formation, au cours ou tout début de leur carrière. On assiste donc à une véritable professionnalisation de la fonction de contrôleur assermenté, la rencontre avec l'allocataire se devant d'être normée, comme l'explique un agent de la Cnaf :

« [...] Il faut que ça soit un rendez-vous professionnel ! Ca veut dire qu'il faut qu'on ait : un, une formation, donc là on a entrepris depuis quatre, cinq ans, une formation à la visite domiciliaire. Aujourd'hui pratiquement tous nos agents sont formés parce qu'on n'entre pas comme ça chez les gens [...] Comme ça, c'est un protocole, enfin une comment, un accompagnement, une formation qui permet avec l'allocataire de tisser les liens qui lui permettent après de voilà, d'écouter, de questionner... C'est tout un savoir-faire qu'il faut créer parce qu'aujourd'hui, sans ça, ben on a des gens qui savent bien faire et des gens qui savent pas faire, des gens qui y vont la boule au ventre parce qu'ils sont en panique totale vis-à-vis de l'allocataire, et quand vous êtes en panique vous faites mal, vous vivez mal votre travail, et puis vous avez des stratégies d'évitement de la part de l'agent de contrôle : quand il a peur c'est qu'il demande simplement des pièces, quoi ! « Ben alors vous avez votre bulletin de salaire ? Ben oui très bien. » Alors que non c'est pas ça, c'est vraiment un dialogue en fait, un dialogue, du dialogue mais après des questionnements et après peut-être on lève des incertitudes, on va jusqu'au bout ! Donc on demande à l'agent de contrôle aujourd'hui d'avoir un message, enfin d'avoir un entretien avec l'allocataire qui aille jusqu'au bout [insistance et frappe sur la table pour appuyer ses propos], c'est-à-dire jusqu'au moment [frappe à nouveau] où : « Monsieur [frappe] je ne vous crois plus [frappe] ». Et ça (insistance), c'est pas évident. » [Cadre à la Maîtrise des risques, responsable du contrôle métier, Cnaf]

Au vu de cet entretien, on constate deux, voire trois objectifs affichés par la Cnaf à la formation des contrôleurs : il s'agirait d'abord de sécuriser l'activité de contrôle sur place, et sécuriser le contrôleur, certains pouvant pâtir de la situation de visite domiciliaire et être mal à l'aise. Or, on constate par la suite que cet objectif de sécurisation du contrôleur est lui-même un moyen de s'assurer de l'efficacité du contrôle, un contrôleur timide et

influençable pouvant se laisser influencer plus facilement et donc ne pas aller « jusqu'au bout » du contrôle – pour reprendre les termes de l'enquête. Le premier objectif annoncé par celui-ci apparaît finalement à la marge, et concerne la posture à adopter et la bonne présentation de soi dans le cadre d'une interaction sujette à des résistances, l'allocataire subissant un contrôle de et dans sa vie privée. La formation des contrôleurs assermentés est donc censée leur faire intégrer ces bonnes pratiques : adopter une posture à la fois sévère et « professionnelle » lors de leurs visites, sécuriser la relation et se sécuriser soi-même, et surtout, être à la fois minutieux et pugnace afin de mettre l'enquête face à ses incohérences, pour le pousser à avouer la fraude.

A ce titre, en 2008, une circulaire introduit une nouvelle « formation initiale » à destination des agents de contrôle des situations individuelles, se substituant aux anciens dispositifs de formation qui tendaient à entretenir l'hétérogénéité des pratiques. La formation est rendue obligatoire par la Cnaf, celle-ci aboutissant à l'assermentation de l'agent de contrôle suite à une évaluation des participants. La formation est davantage encadrée et découpée en plusieurs « temps » d'apprentissage et d'évaluation, soit une formation théorique, des mises en situation professionnelle par le biais d'un stage de terrain, ainsi qu'un examen, tous orientés vers un objectif clairement établi par la Caisse nationale : « acquérir les compétences requises en termes de *savoirs*, *savoir-faire* et *savoir-être* pour exercer, de manière autonome, le métier de contrôleur des situations individuelles »⁷⁹. Cette définition d'objectifs fait échos à l'extrait d'entretien cité plus haut, ces trois types de « savoirs » étant censés permettre la rationalisation et l'harmonisation des démarches effectuées par les contrôleurs.

En 2011, une autre circulaire est diffusée, réorganisant encore une fois la formation des contrôleurs, notamment à la conduite d'entretiens : « Une formation à la conduite d'entretiens est mise en place (lettre-circulaire 2011-065 du 13 avril 2011). Cette formation permet l'apprentissage des outils méthodologiques à utiliser lors des entretiens individualisés, au domicile de l'allocataire. Fondée notamment sur l'écoute de l'allocataire et la détermination des anomalies et des incohérences de langage et de comportement, la formation permettra de doter les agents de contrôle d'un cadre commun et harmonisé d'entretien, lequel permettra, à terme, d'améliorer les conditions de réalisation de l'entretien pour l'agent de contrôle et d'en accroître l'efficacité. »⁸⁰ Afin d'être efficace, l'agent de contrôle doit apprendre les différentes méthodologies de détection des comportements, discours, et situations à caractère frauduleux, son travail s'apparentant à un véritable travail d'enquête policière, sur le modèle de l'interrogatoire de police : comparer le discours de l'allocataire aux pièces justificatives à la disposition de l'enquêteur, détecter ses stratégies d'évitement ou de mensonge, poser plusieurs fois la même question et dépister des versions des faits pouvant s'opposer, et cetera.

Il ne faut certes pas surestimer les effets de ces formations sur les conceptions et les pratiques des contrôleurs. Ainsi, l'un d'eux nous faisait part de ses réserves :

⁷⁹ « Présentation du programme de formation au métier de contrôleur des situations individuelles », Cnaf, janvier 2014, p. 3.

⁸⁰ Lettre-circulaire Cnaf 2001-079, « Guide des procédures à destination des agents de contrôle des situations individuelles »

« J'ai suivi récemment la formation, "formation de pointe" comme ils disent. C'était une formation nationale, on n'avait pas le choix. C'était "la sémantique du contenu", comment mettre en confiance les gens pour les faire parler, qu'ils nous donnent des éléments d'information. Ça m'a rien apporté. » [Echange informel avec un contrôleur au cours d'une tournée, juillet 2014].

S'il n'y a donc pas nécessairement d'effet direct, en tout cas ces formations jouent-elles un rôle dans la socialisation des contrôleurs à des références communes, qui étaient auparavant sinon inexistantes en tout cas nettement moins présentes. Les formations ont en outre l'objectif de faire intégrer aux contrôleurs certaines « bonnes pratiques » et procédures spécifiques, disciplinant ainsi leur façon de faire le métier et permettant aux personnels effectuant des contrôles domiciliaires, souvent sujets à appréhension et/ou résistances pour les allocataires, de s'éduquer à la bonne « présentation de soi », l'objectif n'étant pas d'améliorer la façon dont l'allocataire vit cette interaction, mais plutôt de le mettre en condition pour que celle-ci soit efficace pour le contrôleur. La rédaction des rapports d'enquête, elle aussi sujette à la multiplication des formations, a connu le même développement que la conduite des entretiens, mais tend à s'autonomiser et se spécialiser. Ainsi, une nouvelle formation devrait être développée afin de standardiser les pratiques de rédaction, dans une optique de rationalisation de ce travail, coûteux en termes de temps pour les agents de contrôle. Selon le cadre de Maîtrise des risques chargé de l'encadrement des agents de contrôle à la Cnaf cette formation permettrait de répondre à un besoin d'harmonisation, les rapports de contrôle étant cruciaux pour les agents participant aux commissions fraudes, car ils donnent sens à la situation de l'allocataire suspecté de fraude, et permettent de reconstituer son « histoire ». Un certain formalisme est donc attendu lors de la rédaction de ces rapports :

« Alors aujourd'hui y a aussi dans la façon de rédiger, hein, donc on est en train de monter une formation complémentaire, bon qui nous est un peu, on est un peu embêté parce que les fonds de l'Etat se tarissent donc on est un peu plus contraint là-dessus, mais effectivement y a l'aspect : « comment je rédige mon rapport ? Qu'est-ce que j'y mets ? Quels sont les éléments importants et a contrario les éléments pas importants ? » Voilà. [Parodie un élément d'enquête sans importance :] Me suis rendu chez, j'ai sonné trois fois, au bout de la troisième fois... » Et comment être efficace dans le fait de rédiger, hein. »

On constate donc que le développement d'un encadrement juridique des pratiques de contrôle et celui des formations à destination, notamment, des agents assermentés, sont interdépendants et s'auto-entretiennent. La définition d'un cadre légal pour la situation spécifique de la visite domiciliaire implique de leur donner sens par le biais d'une éducation plus directe à ces bonnes pratiques, ce qui est le cas lors des formations. D'un autre côté, les bénéfices des formations sont décuplés par l'existence de normes contraignantes, régissant les pratiques des contrôleurs, et les rendant plus à même d'intégrer des méthodologies efficaces.

3.3 – Standardiser par la technique : outils d'aide à la décision et automatisation

Bien que, comme nous avons pu le voir plus tôt dans ce rapport, les critères de qualification de la fraude, de l'intentionnalité, du train de vie ou encore de la vie conjugale, aient été précisés, l'application de ces critères peut s'avérer ardue pour les agents. Face à ce constat, la Caisse nationale des Allocations familiales a développé des « outils d'aide à la décision », qui tendent à réduire les espaces d'incertitude propres au travail d'enquête et de détection des indus, en particulier ceux de nature frauduleuse. L'étape ultime de cet effort de standardisation est formée par la mise en place d'outils automatisés qui ne reposent plus sur l'intervention, et donc le travail d'appréciation, d'agents individuels.

Les outils d'aide à la décision revêtent plusieurs formes et concernent plusieurs types de situations, données, *et cetera*, et sont de plus en plus intégrés à des instruments techniques et logistiques utilisés par les personnels des caisses en charge du contrôle et de la gestion du contentieux. En orientant l'agent de contrôle, les outils d'aide à la décision conduisent à la fois à réduire ses marges de manœuvre et d'interprétation de la « preuve » d'une anomalie, et à rationaliser le contrôle par le biais de l'intégration par ces personnels de référentiels communs de définition de l'anomalie à caractère frauduleux.

La notion d' « outils d'aide à la décision » est récente dans le vocabulaire de la Cnaf : la Direction du réseau y fait pour la première fois référence dans une lettre-circulaire du 18 mai 2011, dans laquelle elle informe les caisses que, entre autres, « des aides à la décision sont créées pour faciliter la recherche et la vérification des renseignements auprès des différents partenaires, des allocataires, ainsi que pour réaliser un contrôle global. »⁸¹

Suite à une phase de test en 2012, un de ces outils d'aide à la décision est entré en 2013 dans les pratiques des agents de contrôle de l'ensemble du réseau : l'outil d'aide à la décision en matière d'isolement. Celui-ci « recense et pondère selon leur importance tous les éléments de preuve constituant une situation de concubinage et permet donc d'objectiver et d'homogénéiser les pratiques et les décisions. »⁸² Cet outil répond donc à une volonté de simplification de la qualification de l'isolement – et donc à l'opposé, de la vie conjugale – et permet de renverser la charge de la preuve au détriment de l'allocataire, la présomption de vie conjugale dissimulée pouvant être érigée en présomption légale. Ainsi, cet outil n'a pas seulement vocation à aiguiller le jugement de l'agent de contrôle, mais peut servir de preuve concrète étayant légalement la thèse de la fraude. Cet outil est d'autant plus entré dans les pratiques que les fraudes liées à une fausse déclaration d'isolement revêtent un fort degré de complexité pour les agents de contrôle, comme l'explique le responsable du volet métier du contrôle à la Cnaf :

⁸¹ Lettre-circulaire Cnaf 2001-079, « Guide des procédures à destination des agents de contrôle des situations individuelles ».

⁸² Lettre-circulaire Cnaf, « Modifications apportées par la loi de financement de la Sécurité sociale pour 2012 en matière de fraude », août 2012, p. 27.

« L'isolement c'est l'un des actes les plus complexes du contrôle, quoi. [...] Et on avait besoin d'un outil qui objective les choses et qui permette de faire le point en disant : « voilà, moi j'ai récolté ça, bon, est-ce que ça me suffit ou est-ce qu'il faut que je continue ? ». Voilà. Donc on a créé un outil qui pondère la preuve, pondère l'acte de contrôle, en fonction d'un niveau, quoi. Donc par exemple, ben je ne sais pas moi, il a... Aux impôts ils ont une adresse commune, ça, ça vaut 4 ou 5. [...] Il a, sur la boîte aux lettres il a un nom, ça c'est 1 parce que malheureusement, bon, on peut encore héberger un pote, ou voilà. Donc on a pondéré en fonction de ce type de, la valeur de la preuve quoi. Ce qui fait qu'au total ça nous donne une pondération et on a une grille en lui disant : « Ben voilà, en-dessous d'un chiffre, ben malheureusement on pense qu'il faut continuer. T'es dans le chiffre où on peut douter, mais bon voilà. Au-dessus-, c'est bon ! ». » [Cadre à la Maîtrise des risques, responsable du contrôle métier, Cnaf]

Cet outil permet donc de quantifier le degré de probabilité de la situation de vie conjugale cachée, en assignant à chaque élément de preuve récolté par l'agent un certain « score ». En notifiant les preuves dont il dispose à l'outil, ce dernier informe l'agent de contrôle du score total et donc du degré d'étalement de la preuve. Si ce score est assez élevé, l'ensemble des éléments rassemblés par le contrôleur valent la preuve juridique de la vie conjugale, aussi le dossier est-il confié au technicien pour liquidation et envoyé en commission fraude. Dans le cas contraire, le contrôleur détermine s'il poursuit ou abandonne ses recherches, selon que l'outil détermine une suspicion de vie conjugale ou reconnaisse la réalité de la situation d'isolement. L'outil de qualification de la situation d'isolement repose donc sur un calcul de type probabiliste des « risques » de concubinage, fondé sur la pondération des éléments de preuves compris par l'outil selon leur degré d'importance, telles qu'une adresse commune, la communauté d'intérêts financiers, matériels, affectifs, *et cetera*.

« [...] L'agent assermenté va être amené à remplir les petites cases quand il y a un oui ou un non, et puis ça va vous faire un score, et ce qui va orienter la décision. Ça donne un pourcentage, ça donne un petit bonhomme rouge ou un petit bonhomme vert en fonction. C'est vraiment le plus difficile et c'est ce qui est parfois le plus frustrant pour nous au niveau de la commission, c'est que on sait qu'ils se moquent de nous, on sait qu'ils sont en vie maritale. Mais monsieur est domicilié par exemple chez ses parents, y a pas de factures en commun, et bien juridiquement on ne peut rien faire, on ne peut pas qualifier le dossier fraude ; y a tout une stratégie qui se met en place au niveau des allocataires par rapport à la vie maritale, vraiment, on le sent ces derniers temps. Je sais pas, sur les forums ils disent faut pas se mettre à la même adresse, et même au niveau des impôts y a quelque chose qui se met en place. Il devient plus difficile pour nous de caractériser une vie maritale par rapport à avant, où les gens restaient au niveau de la Cnam à l'adresse de madame, et indiquaient une adresse différente au niveau de la Caf, maintenant ils changent leurs adresses partout. » [Responsable du service du contentieux, Caf B]

Outils de la rationalisation et de la rentabilisation des pratiques de contrôle, les « outils d'aide à la décision » influent négativement sur l'étendue des marges de manœuvre des agents auxquels ils sont destinés. Ces derniers perdent en pouvoir d'appréciation des dossiers dont ils ont la charge, tout en les dépossédant de certaines tâches dont ils avaient la responsabilité. Toutefois, les outils d'aide à la décision permettent aux agents de se

prémunir d'un risque d'erreur ou de « perte de temps » dans le traitement d'un dossier, et rentabilisent donc le contrôle qu'ils effectuent.

La dépossession des agents et la logique d'efficacité franchissent un cap supplémentaire avec des tentatives d'automatisation, qu'illustre pour ce qui nous intéresse l'outil automatisé de détection des indus potentiellement frauduleux. En 2011, la Caisse nationale identifie un besoin d'amélioration des rendements, non en matière de détection des indus, mais en matière de détection des indus à caractère frauduleux. Au vu du volume d'indus, « cette identification puis le traitement de ces fraudes ne peuvent se concevoir que de manière la plus automatisée possible »⁸³. Ce dispositif automatisé de détection d'indus potentiellement frauduleux est établi alors que la même circulaire fait part d'un revirement dans la qualification de la fraude, en supprimant en substance l'exigence d'intentionnalité de la fraude. En effet, la lettre stipule que « Désormais peuvent faire l'objet de pénalités des faits dont le caractère intentionnel n'est pas établi ». Ce revirement facilite la gestion automatisée de cette opération qui ne pouvait auparavant passer que par un agent : l'intentionnalité mise à l'écart, les éléments de preuve de la fraude se voient réduits et plus facilement identifiables par un outil informatisé. De plus, une pénalité peut être prononcée en l'absence de preuve de l'intentionnalité de l'indu. L'instrument fonctionne donc en deux étapes, la première ayant trait à la détection des indus potentiellement frauduleux et étant définie par la Cnaf :

« S'agissant de l'identification, un programme de détection a été réalisé. Il est conçu pour détecter les indus potentiellement frauduleux ayant les caractéristiques suivantes :

- L'indu est constaté suite à une opération de contrôle : sur pièces, sur place, par vérification comptable. Les indus générés par l'échange Caf/Pôle Emploi sont exclus ainsi que ceux détectés par le correctif Dgfp⁸⁴. En principe les indus suspectés de fraude sont bien identifiés par les agents de contrôle (la requête permettra de s'en assurer). Il s'agira donc essentiellement d'indus issus de contrôles sur pièces ou de vérifications comptables.*
- L'indu est répété (d'autres indus ont été détectés par contrôle sur pièce, sur place ou par vérification comptable dans les 24 mois).*
- Ou l'indu porte sur une période de plus de 6 mois. »⁸⁵*

L'outil est censé prendre en compte les indus issus d'une erreur interne, la responsabilité de l'indu étant renseignée par le technicien conseil au moment du fait générateur constatant l'indu, ce qui n'exclut pas un risque d'erreur et donc une non prise en compte de l'origine interne de l'indu, d'où le fait que cet outil, testé depuis 2011, peine encore aujourd'hui à se généraliser. Suite à l'identification automatisée des indus pouvant être traités en tant que fraudes et donc faire l'objet d'une action par les personnels en charge du contrôle, un courrier est envoyé à l'allocataire, lui notifiant un avertissement, qui donne lieu à la possibilité pour la caisse d'infliger une pénalité à l'allocataire, comme l'explique un agent de la Caf B :

⁸³ Lettre-circulaire Cnaf juin 2011, « Refonte du dispositif relatif aux pénalités financières – décret n° 2010-1227 du 19 Octobre 2010 pris pour l'application du nouvel article L 114-17 du Css révisé par la Lfss pour 2010 (art 87) ».

⁸⁴ Il est peu probable que les indus issus des échanges avec Pôle Emploi, qui interviennent tous les mois, soient frauduleux (ils ne présentent en général pas les caractéristiques matérielles des fraudes). Il est difficile de pré-déterminer le caractère frauduleux des indus générés par le correctif Dgfp, sans connaître la cause de la modification des revenus.

⁸⁵ Lettre-circulaire Cnaf juin 2011, « Refonte du dispositif relatif aux pénalités financières – décret n° 2010-1227 du 19 Octobre 2010 pris pour l'application du nouvel article L 114-17 du Css révisé par la Lfss pour 2010 (art 87) ».

« Maintenant, on en est même à un stade supérieur, ce n'est pas encore mis en place mais le dispositif est prévu, c'est l'outil qui va nous donner la liste des indus potentiellement frauduleux, pour lesquels on peut envoyer un avertissement, une lettre de mise en garde à l'allocataire, qui ne pourront pas faire l'objet d'une remise de dette puisqu'ils sont qualifiés de frauduleux, sans même qu'ils passent par une commission administrative. C'est l'outil qui va détecter. [...] Et donc à terme, cet outil, lorsqu'il sera déployé, devra nous permettre de faire des pénalités, c'est-à-dire de sanctionner de manière automatique. Il est prévu que ce soit intégré, on lancerait nos requêtes sur les indus, ils seraient topés fraudes directement dans l'outil, ils passeront dans une sorte de Commission fraude virtuelle, dans nos outils métiers, et derrière on pourra notifier des pénalités. [...] Ça conduit à la détection automatique et à la qualification des indus frauduleux, sans passer par une intervention humaine. À terme l'idée c'est d'avoir directement un indu frauduleux qui part, à l'envoi d'un courrier à l'allocataire, à charge pour lui de contester le cas échéant. » [Directrice adjointe en charge du « service à l'allocataire », Caf B]

Ici, on constate encore une fois le lien entre juridique et technique, les deux s'entretenant mutuellement : le revirement juridique de la qualification de la fraude permet une prise en charge automatique des dossiers ayant généré des indus, et la simplification juridique de la définition de la fraude permet l'automatisation du traitement du dossier, jugé « potentiellement » frauduleux – mais traité comme tel – par les techniciens, sans avoir besoin de faire passer le dossier en commission fraude. Si cet outil peine apparemment à se mettre en place, il n'en participe pas moins à l'automatisation du contrôle, mais aussi à celle de la qualification de la fraude et au traitement des dossiers qualifiés comme tel, participant par là-même à la tendance à une sévérité accrue à l'égard des allocataires. D'une part, une omission, si celle-ci est répétée, peut être qualifiée de frauduleuse et donc faire l'objet d'une pénalité, et d'autre part l'automatisation de la détection et de la qualification de la fraude permet d'invisibiliser les particularités de la situation de l'allocataire, qui ne feront plus l'objet d'une interprétation au sein des commissions, tout en renversant la charge de la preuve au détriment de l'allocataire. Il s'agit donc d'un outil de rationalisation et de rentabilisation de la détection et qualification de la fraude.

3.4 – Les indicateurs de gestion

La structuration renforcée d'une politique nationale de contrôle a conduit notamment à la mise en place de plans de contrôle essentiellement définis nationalement, et seulement déclinés à la marge au plan local. Cela a conduit à définir des objectifs très précis assignés aux caisses par l'échelon national, en termes de nombres de contrôle à effectuer, de niveau d'impact financier à atteindre, etc. Ont ainsi été mis en place des indicateurs de gestion qui fixent des objectifs de performance aux échelons locaux et garantissent à la Cnaf à la fois la connaissance des pratiques locales et un moyen de les encadrer. Les « boucles qualité », et, plus directement encore en matière de contrôle, le système dit de « reliquidation » sur lequel nous reviendrons, constituent aussi de puissants moyens d'encadrement des pratiques par l'échelon national. Cela montre que l'association du gouvernement par les chiffres et la technique et du gouvernement par le droit, que nous avons précédemment étudiée, s'opère également dans l'organisation des relations de pouvoir au sein même de l'institution, entre échelons national et locaux. Le directeur de la Caf A exprime bien ce rôle d'un renforcement de l'échelon national, par le biais des outils mis en place, et du contrôle gestionnaire qu'ils rendent possible :

« On a abouti à une normalisation de plus en plus forte des processus de production des prestations, sous contrôle national. Au nom de la maîtrise de la qualité, il faut pouvoir s'assurer du bon fonctionnement du processus de production, et donc de réception des allocataires, de traitement des données, pour aboutir in fine à un paiement à bon droit. [...] Nous avons engagé depuis 2009 un processus d'analyse et les démarches pour être certifié ISO 9000 cette année. Pour nous, il s'agit donc de réduire les montants d'indus pour répondre à des standards nationaux de lutte contre la fraude. »

Il s'agit en effet pour les caisses locales de participer à leur propre évaluation, ou encore à leur propre contrôle, en fournissant à la caisse locale les chiffres supposés rendre compte de l'efficacité de ses activités, notamment en matière de contrôle. Au titre de l'évaluation des activités des caisses, des « indicateurs de gestion » sont mobilisés, afin de mettre en regard les activités des agents avec leurs résultats.

Ces indicateurs revêtent plusieurs formes. D'une part, il s'agit de quantifier chaque année et pour chaque caisse, le nombre de dossiers traités en fraude, permettant de définir un taux de fraudes détectées, soit alimentant les « statistiques fraudes » à l'échelon à la fois local et national. Il s'agit alors pour les Caf de faire remonter les dossiers frauduleux à la Caisse nationale, les dossiers traités dans Corali étant envoyés dans la base nationale des fraudes, base centralisée d'accès aux dossiers frauduleux. Chaque année, les statistiques fraudes font l'objet d'un traitement en interne et alimentent le bilan de lutte contre la fraude, remis à la Direction de la Sécurité sociale ainsi qu'à la Cour des comptes et à la Délégation nationale à la lutte contre la fraude. Le taux de fraudes détectées donne à voir l'efficacité du contrôle, dans la mesure où l'augmentation de ce taux de fraudes détectées rend compte d'une meilleure détection et donc de l'intensification du contrôle.

D'autres indicateurs concernent le calcul de l'efficacité de la détection, et le calcul du risque financier incombant à la variabilité de l'efficacité des contrôles. Il s'agit de l'Irr, ou indicateur du risque résiduel, et de l'indicateur issu de l'opération de reliquidation effectuée dans le cadre de la certification des comptes. Ces indicateurs participent à la mise sous pression des échelons locaux et à l'injonction qui leur est faite d'intensifier leurs opérations de contrôle. Leur fonction est définie dans la Convention d'objectifs et de gestion de 2013-2017 : « Ces indicateurs, représentatifs à l'échelle de la Branche, permettront notamment de distinguer, par catégorie de prestations, les anomalies "métier" (erreur de liquidation ou absence de détection par le contrôle) des anomalies "données entrantes". Après une phase de déploiement et d'analyse des résultats d'ici fin 2013, un objectif chiffré de résultat assis sur l'Irr, pour ce qui concerne les risques "métiers", sera arrêté conjointement par l'Etat et la Cnaf pour les années 2014 à 2017. S'agissant des risques "données entrantes", dont la Cnaf n'a pas pour l'essentiel la maîtrise, la mesure constituera un indicateur de suivi dans le cadre de la Cog. » Les indicateurs statistiques utilisés par la branche Famille sont autant d'outils de mesure de la performance des caisses et de leurs agents, leur logique sous-jacente demeurant la réduction des risques financiers incombant aux caisses, dont la plupart s'oriente sur des risques « allocataires », mais peuvent également correspondre à des risques dits « métier », soit internes. L'indicateur de risque résiduel (Irr) se détermine dans le cadre de l'opération de la cible 021 de *data mining* (voir *supra*). Il correspond aux risques financiers non couverts par cette opération, et permet donc de calculer le degré de couverture du risque :

« L'objectif de l'Irr en fait, c'est de voir, une fois qu'on a passé tous nos contrôles, c'est de voir combien est-ce qu'il nous reste finalement de risques financiers non couverts. Voilà, c'est ça. C'est d'évaluer un petit peu ce qu'on ne couvre pas en fait. » [Conseillère technique, département de la « Maîtrise des risques et lutte contre la fraude », Cnaf]

Un autre indicateur est issu des opérations de reliquidation, par le biais de l'analyse de dossiers, plusieurs mois après leur liquidation. Il s'agit de déterminer si ces dossiers, censés avoir fait l'objet de contrôles, recèlent toujours des anomalies qui auraient échappées aux agents de contrôle. Le taux d'anomalies établi suite à ce calcul permet d'évaluer la fiabilité des dispositifs de « sécurisation des données », et donc du contrôle, et d'en mesurer les variations d'une année sur l'autre.

« [...] cette mesure elle est basée en fait sur l'examen de dossiers huit mois après qu'ils aient été liquidés. Et donc on estime que ce laps de temps est déjà assez significatif pour prendre en compte les contrôles qui auraient dû avoir lieu sur ces dossiers, et donc en fait, qu'est-ce qui se passe ? On réouvre le dossier, et on regarde si perdurent des anomalies ou pas, sachant qu'on se met dans la situation de l'époque. Donc on dit, voilà, on avait une situation à l'époque, la situation elle est comme ça, qu'est-ce qu'il s'est passé entre les deux, et est-ce que le dispositif de contrôle a bien agi ? [...] Donc on fait l'extrapolation au niveau national, et donc ça donne un indicateur qui, d'une année sur l'autre, est comparable, et dont l'évolution est comparable. » [Rapporteur, responsable de la mission de certification des comptes de la branche Famille, Cour des comptes]

La combinaison de l'Irr et du taux de fraudes détectées permet en outre de déterminer l'« objectif fraude » de chaque caisse. Les « objectifs fraudes », déterminés annuellement, sont adaptés aux performances des caisses en matière de détection et traitement de la fraude ainsi qu'à la tendance plus ou moins forte des allocataires à frauder à l'échelle locale, déterminée par l'Irr. Il ne s'agit pas de déterminer pour les caisses un objectif en termes de nombres de contrôles mais bien en termes de dossiers à traiter en fraudes en déterminant une forme de quota de dossiers frauduleux. Pour la définition de cet objectif, le taux de fraudes détectées est rapporté au taux de risque de chaque caisse, mesuré par l'« indicateur de risque résiduel » (Irr).

L'objectif fraude peut devenir un enjeu pour les caisses, car moins leur politique de contrôle est jugée performante, plus les agents passeront de temps à améliorer ces résultats, comme l'explique une conseillère technique du département maîtrise des risques :

« En fait on a détecté un taux de fraude moyen l'année dernière en fonction des résultats que j'ai donnés, et ensuite ce taux de fraude en fait on l'a appliqué au niveau de risque d'indus par Caf. Voilà. Donc ce qui fait que cette année, certaines Caf étaient contentes en disant : "formidable, je n'ai pas beaucoup de fraudes à détecter cette année", et d'autres par contre ont fait un petit peu plus la tête parce que du coup elles ont vu leurs chiffres. [...] Ben oui, là moi je sais que c'est [la caisse D.] je crois qui m'a dit, bon : "trop, trop bien, avec votre nouvel objectif, voilà l'année dernière j'avais trouvé 240 fraudes, je crois cette année avec l'objectif donc j'en trouve 100. Tout va bien pour moi, quoi". Mais c'est vrai qu'à contrario par contre, j'ai des Caf qui détectaient très peu de fraudes et malheureusement avec un taux de risque assez important et qui du coup ont vu multiplier leurs résultats, mais là du coup [aussi] leur objectif. » [Entretien conseillère technique, département maîtrise des risques, Cnaf].

Ainsi, plus une caisse aura un taux de risque élevé, combiné à un faible taux de fraudes détectées, plus elle devra traiter de dossiers en fraude l'année suivante, tandis que les organismes à faible taux de risque subissent moins de pression, tout en devant entretenir leurs bons résultats de l'année passée. Concrètement, l'objectif fraude est issu du taux de risque calculé sur la base de la moyenne de scores de chaque caisse.

Les indicateurs de gestion sont donc en définitive des indicateurs de résultats indiquant les performances des caisses et plus globalement de la branche Famille en matière de contrôle interne. Les indicateurs ont à la fois pour fonction d'indiquer aux caisses le degré d'efficacité de leur politique de contrôle, mais également de les rappeler à l'ordre lorsque celles-ci sont « dans les clous » (entretien), voire d'encourager la comparaison entre organismes. Il existe d'ailleurs une notion identifiant les caisses les plus à risques et donc nécessitant une surveillance accrue de la Cnaf : les « caisses à fort enjeu ». Les notions de risque, de rentabilité et d'efficacité, en termes de politique de contrôle interne de la branche Famille sont finalement définies financièrement, illustrant la définition de l'objectif de lutte contre la fraude comme sécurisation des finances de l'organisme. Les indicateurs de résultats ont donc pour objectif l'harmonisation des politiques de contrôles des caisses ainsi que leurs résultats, cette tendance favorisant l'intensification des contrôles et donc l'augmentation des fraudes détectées, légitimant par là même la politique de contrôle des allocataires.

« Mais effectivement on fait un suivi et un retour auprès des caisses. Moi je livre des tableaux tous les mois aux experts pour qu'eux aient une vision, et l'intérêt notamment de ces tableaux, c'est de pouvoir permettre aux caisses de se comparer au niveau de la région, ne serait-ce qu'au niveau de la région. Après ça leur laisse aussi la possibilité de se comparer par exemple à des caisses de même taille et de même population. » [Conseiller technique, Maîtrise des risques, Cnaf]

Finalement, l'intensification de la lutte contre la fraude est en partie permise par l'appareillage statistique dont dispose la Branche. La mesure des performances – ou du manque de performance – des caisses et la définition d'objectifs chiffrés en matière de lutte contre la fraude sont autant d'instruments de la politique de résultats promue par la Caisse nationale et ses tutelles, et structurent les pratiques des agents en les orientant vers davantage de rigueur envers les allocataires dont le contrôle des dossiers a donné lieu à la détection d'un indu.

Partie 3

L'ORGANISATION LOCALE DE LA POLITIQUE DE CONTROLE, ENTRE COMPETENCE PARTAGEE ET SPECIALISATION

L'organisation locale de la politique de contrôle est aujourd'hui marquée par trois évolutions majeures, qui, chacune à leur manière, conduisent au renforcement du contrôle. En premier lieu, l'élargissement de l'espace du contrôle par l'intervention d'acteurs extérieurs aux Caisses d'allocations familiales et le renforcement des collaborations partenariales se traduisent à la fois par une plus grande efficacité fonctionnelle (démultiplication des sources d'informations et des coopérations dans la mise en œuvre des contrôles), et, dans une certaine mesure au moins, par l'enclenchement de ce qu'on peut appeler une dynamique rigoriste résultant des interactions entre ces différents acteurs et institutions. Cet élargissement de l'espace du contrôle n'équivaut en rien à une dilution ou à un éparpillement, dans la mesure où les relations entre ces acteurs plus nombreux sont formalisées autour d'un objectif partagé d'un contrôle plus efficace, en particulier en ce qui concerne la détection des fraudes (1). L'évolution pour partie comparable qui s'opère au sein des Caisses familiales forme la seconde tendance. Pour simplifier, le travail de contrôle était auparavant concentré au sein des services de contrôle dépendant des directions des prestations, les agents des autres services n'y contribuant que de manière limitée et ponctuelle, en particulier par le signalement de cas individuels.

Il est aujourd'hui beaucoup plus partagé, à la fois parce qu'il est désormais intégré aux références professionnelles de catégories très différentes d'agents, *via* notamment le caractère transversal de la « maîtrise des risques », et parce que des services qui y intervenaient ponctuellement ou indirectement, comme l'agence comptable et le contentieux, en sont devenus des acteurs déterminants. Pas plus que l'élargissement des relations interinstitutionnelles ce nouveau partage intra-institutionnel ne constitue une dilution du contrôle ; il constitue bien plutôt un circuit, certes complexe, mais néanmoins organisé comme tel (2). L'élargissement des espaces relationnels externes et internes aux caisses n'exclue donc pas le renforcement de la spécification des procédures de contrôle, au contraire de plus en plus formalisées. Il n'exclue pas non plus le renforcement de la spécialisation d'agents spécifiquement dévolus aux fonctions de contrôle, qui constituent une troisième tendance, dont témoignent tant les services de contrôle que l'apparition de nouvelles spécialités liées à la fraude dans d'autres services (3).

1 – L'élargissement de l'espace du contrôle : collaborations et interventions externes

La mise en œuvre du contrôle des allocataires des Caisses d'allocations familiales implique de longue date des collaborations avec d'autres acteurs que ceux de ces seuls organismes. Ces collaborations, de ponctuelles ou informelles, se sont cependant multipliées et systématisées, conduisant à la fois à des contrôles plus efficaces, et à un surcroît d'efforts dans la détection des fraudes. « Il y a plus de relations, plus d'échanges, vraiment la lutte contre la fraude a pris son envol je dirais. Tout le monde est sensibilisé. » [Responsable contentieux Caf B] (1.1.). Si, par ailleurs, des organismes autres que les Caf pouvaient de fait déployer des pratiques assimilables au contrôle des bénéficiaires d'aides sociales, les toutes dernières années ont été marquées par l'affirmation du rôle des Conseils Généraux (en tout cas de certains d'entre eux) dans la conduite d'une véritable politique de contrôle, en l'occurrence celui des bénéficiaires du Rsa (1.2). Au-delà de l'espace des institutions, la contribution d'individus privés au contrôle des allocataires s'est accrue en même temps qu'elle a été davantage intégrée au traitement institutionnel des dossiers, comme en témoignent l'augmentation du nombre des lettres de dénonciation et leur prise en compte plus systématique par les Caf (1.3.).

1.1 – Les relations partenariales comme source de rigueur

Les relations interinstitutionnelles ont été formalisées, à la fois pour faciliter les échanges d'informations, pour partager des expériences en matière de contrôle, et pour organiser conjointement des opérations contre la fraude. C'est en effet la lutte contre la fraude, et non le contrôle au sens plus large du terme, qui a fédérée les différents organismes. De tels échanges ont commencé à se mettre en place localement dès le début des années 2000, de façon variable d'un département à l'autre, et de façon globalement limitée. Les partenariats localisés d'alors apparaissent rétrospectivement embryonnaires par contraste à ceux, plus récents, qui résultent d'impulsions nationales.

« Au début des années 2000, on avait essayé de monter un partenariat local dans le A, qui était piloté par la Cramif. Les échanges de données étaient artisanaux, au cas par cas... Tout cela s'est plutôt développé au niveau national, c'est la création de la Dnlf qui a donnée l'impulsion, des échanges se sont mis en place. Ces partenariats ont été montés principalement pour lutter contre la fraude, il faut le dire » (Entretien Agent comptable Caf A).

Cette formalisation des relations institutionnelles constitue en effet la déclinaison locale des politiques nationales de contrôle. Ainsi, la convention nationale du 3 avril 2008 entre l'Etat et les organismes de Sécurité sociale visant à « accroître l'efficacité de la lutte contre la fraude » a donné lieu à la signature de conventions départementales, conclues entre les organismes sociaux et les services fiscaux puis avec Pôle Emploi. C'est également en avril 2008 qu'en même temps que la Délégation nationale de lutte contre la fraude (Dnlf) est créée, sont lancés à titre expérimental des « comités locaux de lutte contre la fraude aux finances publiques », préfigurant les comités opérationnels départementaux anti-fraude

(Codaf), créés en mars 2010 (décret n°2010-333 du 25/03/2010)⁸⁶. Co-présidé par le Préfet et le Procureur de la République, le Codaf réunit divers services publics : police, gendarmerie, douanes, travail et emploi, finances, organismes de protection sociale, Pôle emploi... Il est chargé de piloter les actions de lutte contre la fraude, de faciliter les échanges d'informations et signalements et d'organiser des opérations conjointes de contrôles. Le Codaf réfère à la Dnlf qui, initialement rattachée au Premier Ministre, l'est désormais au Ministère des Finances.

« Le Codaf, c'est l'expression de cette demande des Pouvoirs Publics incarnée dans les départements, la création d'une instance partenariale sous la houlette du Préfet et du Procureur, avec tous les acteurs susceptibles de rendre des comptes en matière de fraude qui viennent. C'est un moyen de relais local et permanent des campagnes nationales de lutte contre la fraude » (Directeur Caf A).

Les réunions de ce comité permettent aux organismes aux prises avec la lutte contre la fraude, d'échanger sur les dispositifs, instruments et méthodologies qui ont cours chez chacun. Même si la fraude est ici protéiforme, ces réunions permettent une émulation autour de la lutte contre la fraude, et les échanges d'expériences peuvent s'avérer utiles dans la mesure où chaque organisme dispose d'une culture institutionnelle de la fraude spécifique. De même, ces réunions peuvent permettre la concertation pour la mise en place d'actions communes et ciblées.

« Ça permet de faire part des difficultés rencontrées, des interrogations d'ordre juridique, comment vous faites vos dépôts de plainte, c'est vraiment un échange d'expériences. Le dernier comité avait lieu à Pole emploi qui nous a montré du coup les différents types de fraudes qu'ils avaient, ils ont aussi une base nationale de suivi des dossiers fraude. Ça permet de voir comment les autres organismes traitent aussi la fraude et de faire germer des idées pour chez nous. » [Responsable du service du contentieux, Caf B]

Toutefois, il ne faut pas surestimer le rôle des Codaf, ce pour plusieurs raisons qui ont notamment trait à la diversité des partenaires présents et des types de fraudes. Si ces comités ont été créés afin de promouvoir les échanges et l'émulation autour de la problématique de la fraude (sociale et fiscale), la réalité de ces échanges a mis du temps à s'installer et demeure limitée.

⁸⁶ « Il est créé, dans chaque département, un comité de lutte contre la fraude chargé de définir [...] les procédures et actions prioritaires à mettre en place pour améliorer la coordination de la lutte contre les fraudes portant atteinte aux finances publiques et contre le travail illégal », Modification par le décret n° 2010-333 du 25 mars 2010, présente au titre II, article 10 du traité modifié.

« Vous savez ça a été un petit peu longuet, et donc oui, les Codaf se sont mis en œuvre progressivement. On a eu un problème juridique qui a mis très longtemps à se régler, c'était que l'échange d'informations entre les différents intervenants était souvent asymétrique, voire inexistant, en particulier entre la sphère fiscale, le travail etcetera. Et nous avons rédigé - très, très tôt, l'article était prêt très tôt, hein - l'actuel article L114-16 du code de la Sécu. On peut dire qu'il était prêt à peu près dans sa forme actuelle en, pffff, novembre-décembre 2008 et il a vu le jour, cet article L114-16, par la Lopsi 2, le mars 2011 (insistance) ! Mais tout ça fut fort long, si bien que y a eu quand même, et c'était pas totalement injustifié, des problèmes existentiels au niveau des Codaf pour savoir si on avait le droit de se parler. Et donc en fait, je pense que c'est même toujours un peu le cas, vous avez encore des Codaf où, finalement la partie qui marche bien, c'est la lutte contre le travail illégal, parce que c'était hérité des Colti, et les autres 'faut pas dire que ça marche pas, m'enfin c'est un peu symbolique. » [Responsable du département « Lutte contre la fraude et pilotage de l'activité contentieuse », Cnaf]

De même, il existe des disparités locales entre les différents Codaf, notamment du fait des différents degrés d'« implication » (entretien) des acteurs sur ces questions. Egalement, les comités se réunissent dans le cadre de deux types de sessions : une session plénière, coprésidée par le Préfet et le Procureur et portant sur les bilans et grandes thématiques de la lutte contre la fraude, tandis que les « comités restreints » sont perçus comme les véritables « cellules opérationnelles » (entretien) lors desquelles des thématiques plus précises sont abordées et des plans d'actions communes peuvent être définis. Ces différences locales sont enfin visibles en ce qui concerne les organismes et institutions présents au comité. En effet, dans le département du Bas-Rhin par exemple, le Conseil Général dispose du statut « d'invité permanent » lors des séances plénières du Codaf, contrairement à d'autres départements. La responsable de l'unité de gestion et de contrôle du Rsa au Conseil Général assiste à ces réunions, toutefois il s'agit, d'une part, d'une exception, et d'autre part, celle-ci n'a pas accès aux Codaf restreints, représentant le cœur de l'activité des comités.

« Parce qu'officiellement, au sein de l'arrêté de représentation, les Conseils Généraux ne sont pas, dans le texte (insistance) de création des Codaf, ne sont pas amenés à siéger au Codaf. Par ailleurs, du coup le Procureur et le Préfet pour les départements, nous y ont conviés, donc on est en qualité d'invité permanent. Bon, voilà. [...] Ben ça, c'est au bon vouloir du coup, l'invitation des Conseils Généraux est au bon vouloir de chaque département on va dire. » [Responsable de l'unité de gestion et de contrôle du Rsa, Conseil Général B]

Dans le département B, une instance avait été mise en place pour la collaboration entre organismes de Sécurité sociale en matière de fraude avant la création du Codaf, et leur a servi de base opérationnelle. Cette instance fonctionne aujourd'hui comme relais local des orientations nationales élaborées par le Dnlf, comme espace de collaboration, et comme lieu d'échange local d'expériences pour l'amélioration des politiques de contrôle des différents organismes.

« En fait il y a un comité opérationnel qui avait été créé avant le Codaf et qui permettait aux différents organismes de Sécurité sociale de se rencontrer, d'échanger, et d'essayer de mener des actions communes de lutte contre la fraude. Ça a commencé à être activé en 2006. On se réunit au moins deux ou trois fois par an. Dans un premier temps avant que le Codaf existe c'étaient des pistes locales pour mener des actions communes, et depuis que le Codaf existe et la Dnlf, on a des orientations nationales qu'on essaie de décliner en actions locales. Par exemple sur la résidence fictive, on s'est interrogé sur des zones commerciales [donne un exemple local]. Il y a des gens qui sont domiciliés alors que ce sont des immeubles commerciaux. Ce sont des échanges avec la Dnlf pour voir si les taxes foncières sont déclarées comme immeuble commercial et là déclencher un contrôle. [...] Ça permet de faire part des difficultés rencontrées, des interrogations d'ordre juridique, "comment vous faites vos dépôts de plainte", c'est vraiment un échange d'expériences. Le dernier comité avait lieu à Pole emploi qui nous a montré du coup les différents types de fraudes qu'ils avaient, ils ont aussi une base nationale de suivi des dossiers fraude. Ça permet de voir comment les autres organismes traitent aussi la fraude et de faire germer des idées pour chez nous. [...] Ça nous permet de relativiser avec les difficultés qu'on pourrait rencontrer avec le parquet, certaines incompréhensions. Et là on se rend compte que d'autres organismes y sont confrontés, ou rien que la façon d'appréhender les dossiers ça nous permet de faire germer des idées, de croisements de fichiers auxquels on n'aurait pas forcément pensé. Pour le défaut de résidence on sollicite maintenant la Cpm pour voir si les enfants en bas-âge, par exemple une maman qui n'a pas fait soigner son enfant qui a deux ans depuis deux ans en France, on peut commencer à se demander, on peut commencer à trouver ça suspect, bon il peut être en super forme, mais quand même. C'est ce genre de piste qui nous permet d'optimiser ensuite nos actions de lutte. » [Entretien Responsable contentieux Caf B].

S'il ne faut donc surestimer ni l'importance du rôle de ces comités, progressivement mis en place, ni l'homogénéité de leur fonctionnement sur le territoire national (leur activité peut varier sensiblement d'un département à l'autre), ils jouent cependant, par leur existence même, un rôle d'incitation au renforcement des dispositifs de contrôle. D'une part, la confrontation de différents organismes réunis à propos de fraude conduit chacun d'eux à devoir montrer aux autres les initiatives qu'il prend en la matière, de manière à ne pas être en reste au risque de passer pour « laxiste » auprès des autres. Sans forcément que cela conduise à une surenchère, c'est-là sans doute au moins un facteur qui peut avoir des effets sur les politiques internes à chaque organisme. D'autre part, l'existence des comités départementaux, qui doivent organiser des réunions et produire des bilans d'activité, conduit à la nécessité de prendre des initiatives destinées à justifier (auprès de la Préfecture) d'une activité commune qui n'aurait pas forcément eu lieu sans cela : en plus d'un moyen utile au développement de collaborations, la formalisation des relations institutionnelles constitue elle-même un facteur à l'origine de nouveaux dispositifs.

L'observation de la réunion d'un « comité opérationnel anti-fraude » (mars 2014), qui résultait au départ du rapprochement d'organismes locaux, et est devenu la structure opérationnelle du Codaf, révèle les possibles effets d'entraînement de ce type de rencontres. La présentation des bilans annuels, organisme par organisme, entérine la nécessité pour chacun d'entre eux de mettre en place des dispositifs efficaces de lutte contre la fraude, permettant le cas échéant d'« identifier les bonnes pratiques » dont pourraient s'inspirer les autres. Les discussions ne portent jamais sur l'ampleur des fraudes, ni sur l'opportunité de consacrer du temps et des moyens importants pour la limiter, ce qui

est implicitement acquis. Elles portent davantage sur des cas individuels, ou sur des opérations « porteuses » (c'est le terme employé). Le comité doit par ailleurs justifier son existence par la mise en place de collaborations entre organismes, et ce d'autant plus que la Délégation nationale à la lutte contre la fraude demande d'en rendre compte systématiquement. On décide de proposer ainsi des opérations « à titre expérimental », pour « montrer qu'on a envie de faire des actions communes sur le terrain ». Celles-ci reposent moins sur l'identification préalable d'anomalies qu'une collaboration permettrait de résoudre que, à l'inverse, sur la projection des types et objets possibles de collaborations, quand bien même l'existence des cas susceptibles d'être détectés grâce à ces collaborations demeure virtuelle (voir extrait ci-dessous). En pratique, les participants s'accordent à focaliser l'attention sur les plus petits communs dénominateurs, « ce qui peut intéresser tout le monde », comme par exemple la vérification de la présence sur le territoire.

Le représentant de la Dgfiip évoque le cas d'employés à domicile à titre fictif. Il cite le cas où un « brave homme » emploie sa femme et d'autres personnes à domicile, alors qu'il est lui-même employé par sa mère, payé par chèque emploi service. Quand bien même il ne s'agit pas d'un emploi fictif, ce montage est considéré comme frauduleux dans la mesure où il permet des abattements fiscaux injustifiés. L'exemple ne paraît pas vraiment probant, mais chacun imagine des montages possibles : « potentiellement ça peut intéresser tout le monde ». « Mais du coup on chercherait quoi ? ». Les participants décident de réfléchir à ce type de montage, dans une logique d'imagination bureaucratique selon laquelle on échafaude des scénarios dont la finalité principale est de « faire des choses ensemble ». A chaque fois, on part d'exemples individuels, mais sans aucune idée sur l'ampleur. « Quel est l'intérêt pour la personne de faire ça ? ». S'agissant de déceler les éventuelles situations ainsi définies, on décide de « faire des essais » pour voir si ça « donne quelque chose ». À l'issue de ce tour d'horizon exploratoire l'animatrice de la réunion interroge : « d'autres idées ? D'autres pistes ? »

Aux côtés des échanges au sein Codaf qui les ont sans doute facilités, de nouvelles relations se sont établies ou au moins développées entre les Caf et les administrations répressives. Les échanges sont sensiblement plus nourris avec les services de police et de gendarmerie, qui signalent des cas, fournissent des informations (ou inversement). Ces relations sont encadrées de façon plus ou moins précise selon les cas. D'une part, les services de police peuvent faire appel aux Caf ainsi qu'à la Cnaf par le biais de réquisitions judiciaires⁸⁷ dans le but d'accéder à des informations portant sur un allocataire (lieu de résidence, numéro de téléphone, nom du conjoint, *et cetera*), ce dans le cadre d'une enquête judiciaire, qui la plupart du temps n'a pas particulièrement trait à la fraude. L'organisme a dans ce cas obligation de répondre à la demande de l'instance policière. D'autre part, les services de police et de gendarmerie font part aux agents des caisses aux prises avec la lutte contre la fraude de signalements portant sur des allocataires suspectés de fraude ou identifiés comme fraudeurs suite à une enquête de police. La procédure à suivre dans le cas d'un signalement effectué par une instance policière varie selon le degré d'implication de cette dernière dans l'enquête portant sur la fraude. Soit la police se

⁸⁷ Article 77-1-1 du Code de procédure pénale : « Le Procureur de la République ou, sur autorisation de celui-ci, l'officier de police judiciaire, peut, par tout moyen, requérir de toute personne, de tout établissement ou organisme privé ou public ou de toute administration publique qui sont susceptibles de détenir des documents intéressant l'enquête, y compris ceux issus d'un système informatique ou d'un traitement de données nominatives, de lui remettre ces documents, notamment sous forme numérique, sans que puisse lui être opposée, sans motif légitime, l'obligation au secret professionnel ».

contente de notifier à la Caf un cas de fraude suite à une enquête judiciaire (portant par exemple sur le travail illégal), soit elle invite l'organisme à s'intéresser au dossier de l'allocataire dans le cas où le délit porte sur une activité autre que la fraude, jetant seulement un doute sur le dossier de l'allocataire et sur sa « bonne foi ».

« On a même un PV type qui est prévu, qui est labellisé, qui est transformé par la police, la gendarmerie aux Caf : si ils ont trouvé quelque chose, comme ça, ça permet aux Caf d'avoir les éléments et de pouvoir travailler. Ça, c'est même protocolisé. Y a un protocole qui a été signé sous l'égide de la Dnlf entre la police, la gendarmerie, la Dss et la Cnaf, pour justement traiter ces questions-là et donc y a des signalements qui sont faits régulièrement, oui, tout à fait. [...] dans ce cas du protocole, ça va être souvent la police et la gendarmerie qui ont fait l'enquête et qui signalent les faits et voilà. [...] Alors il arrive, il arrive certainement que la police et la gendarmerie disent dans un certain cadre : « voilà, on a trouvé ça. Nous on fait ce qu'on a à faire, regardez, ça, ça vous concerne peut-être ». [Responsable du département de lutte contre la fraude et pilotage de l'activité contentieuse, Cnaf]

Nous n'avons pu, au cours de cette recherche, creuser davantage ces relations avec les services de police et de gendarmerie. Ce serait sans doute un approfondissement à envisager, en abordant ces relations cette fois du côté de ces administrations.

Les rapports avec les administrations répressives se sont aussi, et peut-être surtout, développés avec l'institution judiciaire à l'occasion des suites pénales des contrôles, en cas de dépôt de plainte pour fraude. Le rapprochement des Caisses d'allocations familiales et des Procureurs, engagé de façon localement variable depuis plusieurs années, s'est généralisé et renforcé depuis l'établissement des Codaf, d'une part, et d'une politique systématique de dépôts de plaintes dans les Caf, d'autre part. Ce renforcement des relations est à la fois une condition et un effet de la judiciarisation du traitement des dossiers non conformes des allocataires (voir infra).

Il conduit également à rationaliser le travail d'instruction des dossiers dans les Caf, par un effet en retour notamment dans le sens d'une meilleure sélection des cas susceptibles d'aboutir à des condamnations, permis par l'amélioration de l'apprentissage des logiques du système judiciaire. Ces relations vont ainsi dans le sens d'une plus grande efficacité dans l'instruction des plaintes, et donc d'un durcissement du contrôle au sens du renforcement de la pénalisation du traitement des dossiers.

« La Cnaf a systématisé les conditions de dépôts de plaintes, et localement, en A, on s'est concerté avec le Procureur et ses services, ils nous ont aidés à ce que nos dépôts de plaintes et les dossiers à l'appui soient plus pertinents. Il y a un double mouvement, il y a aussi le renforcement de la pression du Gouvernement sur l'autorité judiciaire pour leur dire "écoutez : la condamnation de la fraude sociale fait partie de vos compétences, vous devez m'en produire plus !". Je pense qu'ils ont eu des consignes eux aussi. De la part du Ministère de la Justice, les Ministères ont du s'aligner... Les Préfets ont eu des consignes eux aussi. Ca ne règle pas tout, surtout pour un tribunal comme [celui de la ville] ... (sous-entendu : marqué politiquement à gauche) et qui a d'autres priorités par ailleurs, mais au bout du bout on a une situation en termes de recevabilité qui s'est améliorée. On peut plus étayer, et il y a une façon de fabriquer les dossiers. Quand vous le faites avec ceux qui vont vous lire ça passe mieux ! Il y a un process, différentes façons de présenter les choses, des choses indispensables, d'autres moins... Cette familiarité avec le juge nous a permis de mieux préparer nos outils, d'avoir plus de force probante. Là aussi on a une spécialisation avec la création d'une cellule contentieuse, des gens qui vont plaider. Les gens de l'encadrement des contrôleurs et de la cellule fraude sont allés rencontrer les Procureurs et leurs services. » (Directeur Caf A)

Le développement de relations institutionnelles entre les services de la justice et les caisses a ainsi permis d'améliorer les chances de succès des dépôts de plaintes. C'est aussi ce qu'a permis progressivement l'acquisition d'une expérience en la matière d'un personnel spécialisé qui y consacre une part importante de son activité : les audiençiers, sur lesquels nous reviendrons plus loin.

Lors d'une commission fraude de la Caf A, la fraude est établie mais l'audiencière s'oppose au dépôt de plainte, anticipant de faibles chances de succès sur la base de ses expériences antérieures : « la prescription sera soulevée par le tribunal, on sera débouté ! J'ai l'habitude maintenant... La semaine dernière je suis arrivée avec un dépôt de plainte pour 42 000 euros et je suis repartie avec 1 500 ! »

Ces relations entre les services de la Justice et les Caf sont néanmoins variables, selon les départements et dans le temps. Elles évoluent en fonction de « l'implication », variable, du parquet dans les affaires de fraude sociale. Elles évoluent aussi en fonction du nombre de cas, donnant lieu à d'autres formes de traitement judiciaire des fraudes. Le cas du département B le montre bien.

« [L'audiencière] m'a raconté que c'était en 2008, ils avaient demandé un rendez-vous chez la substitut du procureur. Elle avait du les recevoir, style cinq minutes ! Les fraudes à la Caf, ce n'était pas... [Sous-entendu : un type de dossier à considérer avec attention]. Mais depuis que, vraiment, il y a la politique de lutte contre la fraude, tous les acteurs sont beaucoup plus impliqués. [...] On a eu une substitut du procureur qui était vraiment très impliquée, qui faisait des audiences spécifiques "lutte contre la fraude aux organismes de SS". C'était quasiment que nos dossiers, parce qu'il y en avait très peu de la Cnam ou des autres organismes. [Le substitut du procureur] faisait venir la télévision, il y avait aussi des actions de communication [avec la presse locale]. Vous en voyez moins, mais c'est aussi parce que la politique a un peu changé au niveau du parquet, pas tant sur le fait de ne pas sanctionner, mais ils sont tellement débordés, et il y a de plus en plus de dépôts de plaintes, que pour les dossiers pour lesquels les allocataires reconnaissent les faits, ils passent en comparution de reconnaissance préalable de culpabilité, et en fait c'est plus une audience correctionnelle avec trois juges, c'est allégé. Avec une ordonnance d'homologation qui est rendue par le juge c'est un peu plus du traitement à la chaîne. » [Responsable contentieux, Caf B].

Pas plus que les relations avec les services de police et de gendarmerie, nous n'avons pu étudier de façon systématique les relations avec le parquet, ni le déroulement des audiences, qui justifieraient sans aucun doute une étude en soi, tant du point de vue d'une sociologie des pratiques de la justice, que du point de vue de la variabilité, notamment territoriale, des suites pénales de la lutte contre la fraude.

1.2 – Les Conseils Généraux, nouveaux acteurs du contrôle du Rsa

Parce qu'ils constituent un acteur dont le rôle s'accroît en matière de contrôle, dont l'intervention nouvelle participe à la tendance à un traitement plus sévère de la fraude sociale, et à une pression supplémentaire exercée sur les organismes sociaux pour plus de rigueur à l'égard des pratiques abusives, les Conseils Généraux nécessitent une attention particulière. Bien que ne participant pas aux Codaf – sauf de manière dérogatoire comme dans le cas du CG B – ils sont intégrés aux relations institutionnelles locales au sein desquelles les politiques de contrôle sont conduites, et entretiennent en particulier des relations étroites avec les Caf concernant le Rsa. De manière très variable d'un département à l'autre, les Conseils Généraux se sont récemment investis dans le contrôle du Rsa dont ils assurent le financement. Cet investissement vient répondre à la hausse régulière du nombre de bénéficiaires du Rmi, puis Rsa, continue au cours de la première moitié des années 2000 puis, de nouveau, depuis 2009, après un léger reflux en 2007-2008⁸⁸. Il est, dans certains cas (les Alpes-Maritimes, par exemple), accompagné d'un discours politique reprenant les thématiques de l'« assistanat » et de la « fraude sociale ». Certains Conseils Généraux financent des postes de contrôleurs dans les Caf. D'autres conduisent leurs propres contrôles, et recrutent à cette fin des contrôleurs (cas des Alpes-Maritimes dès 2011, puis du Bas-Rhin, du Var, de la Dordogne, du Loiret, de l'Aude, par exemples). Les Conseils Généraux ont par ailleurs la responsabilité des décisions de dépôts de plaintes pour les cas de fraude au Rsa, quelle que soit l'origine de leur détection. Ici encore, l'évolution va dans le sens du renforcement du contrôle, avec l'arrivée d'un nouvel acteur qui, dans certains cas, ajoute ses propres contrôles à ceux déjà réalisés par ailleurs, ce même si les marges de

⁸⁸ Rsa socle. Source : « Rsa conjoncture », 3, septembre 2013.

manœuvre des agents de contrôle des Conseils Généraux sont limitées au regard de celles des Caf. Ce renforcement est en l'occurrence ciblé, puisqu'il concerne les seuls bénéficiaires du Rsa, qui sont déjà « sur-contrôlés » par les Caf (la probabilité d'être soumis à un contrôle et la fréquence des contrôles sont nettement plus élevées pour les bénéficiaires du Rsa que pour les autres allocataires des Caf, voir *infra*).

La départementalisation du Rmi, à partir de 2004, avait déjà conduit à intensifier le contrôle des bénéficiaires réalisés par les Caf⁸⁹. Le passage au Rsa, généralisé en juin 2009, avec le renforcement des contreparties demandées aux bénéficiaires, l'augmentation du nombre des bénéficiaires, et les dépenses supplémentaires qu'il a entraîné dans un contexte de dégradation des finances départementales, et, au cours de la même période, une évolution tendancielle vers le renforcement des contrôles, constituent sans doute les conditions générales partagées par l'ensemble des départements qui ont favorisé le développement des contrôles par les Conseils Généraux. Ce développement est récent, et d'intensité très variable d'un département à l'autre. Seule une analyse sur un nombre significatif de départements permettrait de comprendre les variations locales de ce développement. On peut faire l'hypothèse que trois facteurs explicatifs se combinent : en premier lieu, les caractéristiques socio-économiques locales, en termes d'emploi, de nombre de bénéficiaires rapporté à la population, et donc de poids financier pour le département ; en second lieu la situation budgétaire du département, et notamment l'évolution de ses dépenses sociales ; et enfin les caractéristiques politiques locales, non seulement en termes d'appartenance partisane, mais aussi en termes d'équilibre politique au sein de l'assemblée départementale et de congruence entre la majorité départementale et la couleur politique des municipalités du département. On reviendra dans un premier temps sur quelques tendances générales qui peuvent être dégagées d'une enquête exploratoire au plan national, puis on étudiera le cas d'un département fortement investi dans la lutte contre la fraude qui a pu faire l'objet d'une enquête approfondie.

1.2.1 – L'investissement des Conseils Généraux dans le contrôle du Rsa, entre gestion et politique

Si nous disposons de peu d'éléments précis sur les actions de contrôle menées par les divers Conseils Généraux s'étant saisis de la thématique de la lutte contre la fraude, nous pouvons d'ores et déjà esquisser une analyse de cette tendance nouvelle. D'une part, le développement d'une politique de contrôle aux bénéficiaires du Rsa peut en partie être expliqué par l'augmentation du nombre d'allocataires, ce dans un contexte de rigueur budgétaire. Le Rsa (ou précédemment le Rmi) est alloué par les Conseils Généraux, l'allocation étant financée par l'Etat, or ces dernières années, la charge financière a eu tendance à s'alourdir pour les Conseils Généraux, ce sans compensation financière de l'Etat. Dans ce cadre, l'avènement d'une politique de contrôle au niveau de certains Conseils Généraux peut s'avérer être un élément de rationalisation de la distribution des allocations, le contrôle étant perçu comme un facteur de réduction des dépenses incombant à l'institution.

⁸⁹ Cyprien AVENEL et Stéphane DONNE, "La décentralisation du Rmi trois ans après. Enquête auprès des Caf", Paris, Cnaf, 2007.

« Finalement ce qui a été acté, c'est de mobiliser des effectifs en interne (insistance) du Conseil Général, qui viendraient en complémentarité effectivement de l'équipe de contrôle de la Caisse des allocations familiales avec vraiment un ciblage du coup sur la prestation Rsa socle. Qui sont nos fonds pleins, hein, parce qu'on verse aussi le Rsa activité, mais qui appartient du coup à des fonds Etat, sachant que c'était aussi une volonté dans le sens où il y avait un accroissement très important... [...] Ben du nombre d'allocataires, du versement du coup de la prestation. On avait quand même eu un bond (insistance) énorme entre 2009 – on était à 92 [millions] de fonds consacrés à l'allocation – en 2012, quand je suis arrivée, on était à 118 millions. » [Responsable de l'unité de contrôle et de gestion du Rsa, Conseil Général du B]

D'autre part, certains Conseils Généraux peuvent s'orienter vers une politique de contrôle, avec en plus d'une stratégie gestionnaire expliquée plus haut, un objectif d'affichage politique. C'est par exemple le cas du Conseil Général des Alpes-Maritimes. Le Président Eric Ciotti, se présentant comme un représentant de l'aile dure de l'UMP, qui en tant que Député est fréquemment intervenu sur les questions de fraude sociale (avec pas moins de 20 questions posées à ce propos au cours de la législature 2007-2012), a été le premier à mettre en place ce qu'il a surnommé une « brigade antifraude »⁹⁰, composée d'une quinzaine d'agents. La même appellation est employée pour désigner le service mis en place en Côte-d'Or sous la présidence de François Sauvadet (UDI), qui sert de référence à celui dont la mise en place dans l'Ain est prévue pour la rentrée 2015 sous la présidence de Damien Abad (UMP)⁹¹. Dans le cas du CG 06, le développement d'une politique de contrôle spécifique à cette administration participe donc aussi d'une stratégie politique, fut-elle justifiée par des arguments de bonne gestion, d'autant plus que la nouvelle unité s'apparente à une « innovation » sur l'ensemble du territoire national. On constate d'ailleurs que les Conseils Généraux peuvent devenir des acteurs de la vulgarisation et publicisation de la problématique de la fraude sociale. En effet, dans le cas du CG06 par exemple, la mise en place d'une unité de contrôle est allée de pair avec un travail de définition et de « condamnation » de la fraude sociale, les médias se faisant le relais du discours politique porté par le Président du Conseil Général. Alliant montées en généralité de faits isolés stéréotypés et slogans politiques par le biais de la devise « Frauder, c'est voler » de la Dnlf, largement utilisée par Eric Ciotti, la fraude sociale gagne en visibilité à la fois à l'échelon local (cette thématique est souvent reprise par les quotidiens locaux de l'époque) mais aussi par la presse nationale, de façon critique ou compréhensive.

Le fait, que de plus en plus de Conseils Généraux se saisissent de la question de la fraude sociale, répondrait plus largement à la combinaison de ces deux facteurs, économiques et « politiques », via l'intégration par ces acteurs de la notion de « paiement à bon droit ». Il s'agirait d'un changement de perception du « droit » aux prestations, l'organisme payeur devenant organisme « jugeur » de l'adéquation entre la situation de l'allocataire et son droit à la prestation sociale, comme l'illustre cette citation de la responsable de l'unité de gestion et de contrôle au Rsa du Conseil Général du B :

⁹⁰ Cette expression est utilisée dans plusieurs discours médiatiques et politiques d'Eric Ciotti et peut notamment se retrouver sur son site Internet :

<http://www.eric-ciotti.com/2014/10/13/eric-ciotti-renforce-la-politique-de-lutte-contre-la-fraude-sociale-du-conseil-general-06/>

⁹¹ « Pour François Sauvadet, la brigade anti-fraude Rsa moralise l'action sociale », *La Voix de l'Ain*, 29/06/2015

<http://www.voixdelain.fr/blog/2015/06/29/pour-francois-sauvadet-la-brigade-anti-fraude-rsa-moralise-l'action-sociale/>

« [Il s'agit de la] volonté du Président de s'assurer que sur le territoire, tous les bénéficiaires du Rsa étaient équitablement servis, à savoir que tous les bénéficiaires du Rsa en tout cas bénéficiaient de la prestation à juste titre (insistance), et s'assurait du juste (insistance) versement de leurs prestations. Donc c'est d'accentuer finalement cet aspect-là du contrôle : on verse la prestation, on favorise l'insertion des bénéficiaires du Rsa, mais attention, nous veillons aussi à ce que finalement elles servent à ceux auxquels elles doivent servir réellement (insistance). »

Enfin, le développement d'une politique de contrôle propre – à défaut d'être complètement autonome comme nous le verrons ci-après – aux Conseils Généraux procéderait de négociations et d'arrangements (ou d'impasses) avec les caisses locales. Dans le cas du Conseil Général du B par exemple, le développement d'une cellule spécialisée sur le contrôle des allocataires serait en partie dû à un compromis trouvé entre le CG et la Caf de B. Le Conseil Général, dans l'optique d'intensifier le contrôle de « ses » allocataires, aurait encouragé la caisse locale à spécialiser une partie de ses agents sur le Rsa, dont il a la charge. Le financement par le Conseil Général d'un nouveau poste de contrôleur à la Caf de B aurait été possible – d'autres Conseils Généraux, tel que celui de la Gironde, l'ont déjà fait – toutefois le contrôleur spécialisé dans le contrôle du Rsa aurait également traité des dossiers concernant d'autres prestations, le financement de ce poste ne bénéficiant donc « qu'à 50 % » (entretien) au Conseil Général. De plus, cette stratégie aurait pu être source d'insécurité pour la Caf, le financement du poste de contrôleur en partie « dédié » au contrôle du Rsa par le Conseil Général ne pouvant être assuré sur la durée. On voit donc que les relations qu'entretiennent les Caf et les Conseils Généraux, ainsi que les priorités affichées par l'une et l'autre partie, ainsi que de potentielles spécificités locales, peuvent influencer sur la spécialisation interne au Conseil Général en matière de contrôle du Rsa.

« [...] Dans certains cas peut-être qu'il y aura des conventionnements avec les Caf pour des investissements d'effectifs complémentaires Caf, et/ou pas forcément la mise en place interne du cop pour les Conseils Généraux. [...] Mais je pense que c'était aussi, voilà, d'un commun accord ça répondait pas pleinement à la demande dans ce qui était proposé par la Caf, la Caf ne voulait pas non plus spécialiser les contrôleurs du coup sur le sujet du Rsa – c'est pas leur politique, c'est pas leur volonté – donc la question du financement aussi elle a... D'une elle est pas pérenne, sauf que l'effectif pour eux il est permanent donc il faut pouvoir le financer si le Conseil Général arrête cette politique » [Responsable de l'unité de gestion et de contrôle au Rsa, CG B]

1.2.2 – Les pratiques de contrôle des agents départementaux : le cas d'une unité de contrôle et de gestion du Rsa

L'enquête a essentiellement porté sur le Conseil Général du B, qui a récemment développé une politique spécifique de contrôle des bénéficiaires du Rsa, concrétisée notamment par le recrutement de plusieurs contrôleurs (quatre au moment de notre première rencontre, auxquels s'ajoutent le secrétariat et de nouveaux recrutements de contrôleurs, soit à terme une équipe de contrôle pour le seul Rsa d'une taille comparable à celle du service contrôle de la Caf pour l'ensemble des prestations).

1.2.2.1 – L’institutionnalisation du contrôle des allocataires du Rsa et de la fonction d’agent de contrôle dans un Conseil Général

On peut constater une tendance à l’institutionnalisation des fonctions de contrôle au sein du Conseil Général du B, dans la mesure où une unité dédiée au contrôle du Rsa est créée en 2014 et apparaît en lieu et place de l’ancienne unité de rattachement des agents en charge du suivi de la « vie » des dossiers : l’unité de gestion administrative et comptable. A cette unité plus généraliste se substitue l’unité de gestion et de contrôle au Rsa, correspondant à une institutionnalisation de la politique de contrôle, à présent incarnée dans une unité propre. Le contrôle des allocataires précède la mise en place de l’unité, un poste dédié « contrôleur » ayant été mis en place dès la fin de l’année 2012, mais celui-ci est réaffirmé et développé depuis l’année 2014 avec la mise en place d’une unité dédiée, affirmant la légitimité de la mission du Conseil Général en matière de contrôle du bien fondé de ses dépenses de prestations sociales.

Contrairement aux deux années précédentes, l’équipe constitutive de l’unité de gestion et de contrôle du Rsa ou encore son « noyau dur » est à présent constitué et donc institutionnalisé, celui-ci se dotant de nouvelles compétences ainsi que d’une équipe spécialisée regroupant des profils diversifiés. L’unité s’est ainsi vue dotée d’un personnel de plus en plus spécialisé sur le contrôle des dossiers des allocataires. Au moment de l’enquête, en début d’année 2015, sur les 13 personnes composant l’unité, 6 sont ainsi des agents dédiés aux opérations de contrôle avec un agent administratif et la responsable de l’unité. L’augmentation de ces effectifs répond à la fois à l’institutionnalisation de la mission de contrôle au Rsa du Conseil Général, mais aussi plus simplement à l’augmentation du nombre de dossiers à traiter par les agents de contrôle, l’intensification du contrôle générant un effet d’entraînement, notamment du fait du récent partenariat mis en place avec les maires du département et l’évolution de la fonction de travailleur social (voir infra).

Si l’on aurait pu s’attendre à des profils de contrôleurs relativement homogènes, caractérisés par des trajectoires professionnelles telles que : issu du secteur public, spécialisé dans le domaine des prestations sociales et ayant une expérience antérieure au Conseil Général, il s’avère que ce n’est pas le cas des agents de l’unité de gestion et de contrôle au Rsa. En effet, sur les six agents de contrôle dont la responsable de l’unité – elle-même ayant exercé comme assistante sociale dans le domaine de la protection de l’enfance – seuls deux ont une expérience professionnelle antérieure au sein du Conseil Général, et deux sont issus du secteur social. Les fonctions antérieures occupées par les agents de contrôle sont ainsi diversifiées et éloignées de l’idée que l’on pouvait se faire de prime abord de leur trajectoire. En effet, l’unité est composée de six agents de contrôle aux profils diversifiés : un policier municipal, une assistante sociale du Conseil Général, une stagiaire en gendarmerie, un agent administratif du Conseil Général et, concernant les deux personnels arrivés « en renfort » (entretien) en fin d’année 2014, une secrétaire médicale ainsi qu’un spécialiste en communication issu du secteur privé. Les agents de contrôle du Conseil Général tendent donc à être soit issus du secteur social, ces derniers étant familiarisés avec la gestion de dossiers d’allocataires ou usagers, soit du secteur judiciaire, cette seconde expérience professionnelle permettant un bon niveau de connaissances en matière de contrôle et de recherches d’informations sur des publics ou individus spécifiques. A la marge, on retrouve deux agents respectivement issus du domaine administratif et du secteur privé.

« C'est vraiment une appétence pour la recherche, l'investigation, le « aller au-delà systématique », pour la recherche, pour le petit tilt qui fera que la curiosité va venir amener systématiquement le « aller au bout de ». Et voilà, sur les profils en tout cas de nos collègues contrôleurs c'est davantage ça. [Responsable de l'unité de gestion et de contrôle au Rsa, CG B].

Sur la base d'entretiens et de la lecture des fiches de poste d'agents de contrôle, on constate que les compétences valorisées pour cette profession sont axées sur un certain goût pour la recherche sur un mode proche de l'enquête judiciaire. Les chargés de contrôle sont invités à « creuser » en profondeur les informations sur les allocataires, en allant chercher ces informations sur Internet ou en utilisant celles dont dispose le réseau du Conseil Général. La diversité des profils de chargés de contrôle peut de ce fait être un atout, chacun ayant plus ou moins de compétences sur les différents aspects du contrôle. Les différents membres de l'équipe travaillent donc « en complémentarité » (entretien) et peuvent s'échanger des conseils sur les dossiers qu'ils traitent individuellement, comme l'explique une contrôlease. Ainsi, le goût pour la recherche, voire l'enquête, la capacité à mettre en relation des acteurs divers, la minutie dans le suivi du contrôle jusqu'à la procédure de sanction, sont perçus comme des atouts. Toutefois, les personnels ainsi que la responsable d'unité considèrent qu'il n'y a pas de « profil type » d'agent de contrôle. Selon leurs trajectoires professionnelles notamment, les personnels mettront en valeur et se définiront plus ou moins sur un aspect de leur profession. Ainsi, la chargée de contrôle avec qui nous avons eu l'occasion de nous entretenir, qui était auparavant assistante sociale et a donc un positionnement en accord avec son parcours, explique que, selon elle, la profession doit être incarnée avec une orientation sociale, ce qui n'est apparemment pas le cas pour l'ensemble de l'équipe, tandis que la responsable d'unité évoque les qualités attendues des chargés de contrôle :

« Je pense qu'il faut être... (Réfléchi) méticuleux et minutieux. Quand même avoir un petit peu une appétence un peu sociale, hein parce qu'on n'est pas des contrôleurs des impôts, on n'est pas... » [Chargée de contrôle, Unité de gestion et de contrôle au Rsa, CGB]

« Au niveau du contrôle en fait c'est davantage des compétences de capacité de recherche, d'investigation. Quelle que soit l'origine on va dire, de la profession, de la formation, et cetera, on est sur des capacités de recherche, d'investigation, de curiosité, d'appétence effectivement à la recherche, hein ? Etre aguerris aussi de, voilà, de passer d'un élément à l'autre, de passer d'un outil à l'autre, de se dire que telle information va générer effectivement un questionnement par rapport à une autre information, un autre sujet, d'avoir une appétence aussi au contact relationnel aussi avec le partenariat, hein, qui est mis en place, parce que concrètement c'est tout un réseau qui se met en place aussi, d'informations qui sont requêtées. [...] Donc on a vraiment des profils complètement, complètement diversifiés on va dire, y a pas de profil-type » [Responsable de l'unité de gestion et de contrôle au Rsa, CGB]

Tout comme les profils des contrôleurs, les missions de ces personnels sont plurielles, dans la mesure où ceux-ci traitent l'ensemble des activités liées au contrôle soit la recherche d'informations, l'agrégation des éléments de preuve et de qualification de la fraude, mais également les opérations à effectuer « en bout de chaîne », soit les actions en matière de dépôts de plaintes et gestion des recours. Cette grande diversité dans les pratiques des

contrôleurs peut constituer pour eux une ressource, dans la mesure où ils ont une visibilité sur l'ensemble des aspects du traitement d'un dossier à caractère frauduleux, leurs pratiques étant diversifiées. Ainsi lorsque nous demandons à une chargée de contrôle du Conseil Général, ancienne travailleuse sociale, ce qu'elle préfère faire dans son métier, celle-ci explique :

« Encore, là, bon je suis depuis peu ici, parce que bon la mission est quand même très récente, mais avec le recul, j'ai pas vraiment de préférence, mais moi ce qui me plaît beaucoup c'est justement qu'il y ait cette polyvalence. Parce que faire que (insistance) des dossiers, des vérifications de dossiers, des droits, et cetera, je pense que je saturerais très vite – mais c'est tout à fait personnel – et je trouve que prendre en charge des situations, ben sur toute la... En termes de fraude, vous voyez ben on démarre par la vérification, après s'il y a un recours, on s'occupe du recours, après s'il y a un dépôt de plainte, on établit le dépôt de plainte, s'il y a encore un recours par rapport à ce dépôt de plainte... Je trouve que c'est intéressant quand même d'avoir, ben la vision et de pouvoir prendre en charge, ben sur toute la procédure en fait j'ai envie de dire. » [Chargée de contrôle, Unité de gestion et de contrôle au Rsa, CGB]

La fonction de chargé de contrôle implique donc pour les personnels d'être « polyvalents », ces derniers ne se spécialisant pas sur un aspect ou une étape du contrôle en particulier, mais prenant en charge la gestion complète d'un dossier. Cette polyvalence est d'autant plus valorisée par certains que celle-ci permet de mettre en avant un profil et des compétences pluridisciplinaires pouvant être « revalorisées » (entretien) par la suite dans le cadre d'un revirement professionnel.

« Et c'est aussi un, et je dirais que c'est d'autant plus intéressant après, personnellement et professionnellement en termes de parcours, et puis après peut-être aussi en termes de compétences qui peuvent être revalorisés pour, voilà, X-Y, pour un autre projet professionnel ou tout simplement par rapport à une maîtrise d'une procédure, mais à part entière. » [Chargée de contrôle, Unité de gestion et de contrôle au Rsa, CGB]

Toutefois, il semblerait que tous les chargés de contrôle ne valorisent pas de la même façon la polyvalence incombant à leur fonction, certains pouvant préférer se spécialiser sur une procédure ou une étape spécifique du contrôle. On peut plus largement s'attendre à terme, à l'instar de la dynamique ayant eu cours au sein des Caf, à une spécialisation progressive de la fonction de chargé de contrôle dans les Conseils Généraux. Cependant, dans la mesure où la politique de contrôle au sein de ces structures est encore balbutiante, les unités spécialisées dans le contrôle des allocataires n'ayant pas encore achevé leur développement, ce processus de spécialisation ne se voit pas encore en voie de concrétisation dans la pratique.

1.2.2.2 – Les pratiques de contrôle des agents du Conseil Général

Les agents de contrôle du Conseil Général ne disposent pas des mêmes marges de manœuvre en matière de contrôle que les agents des caisses locales. Contrairement à ces derniers, les personnels du CG ne disposent pas du statut de contrôleur « assermenté », si bien que le contrôle à domicile ne fait pas partie de leur répertoire d'action en matière de contrôle. Si rencontre des allocataires il y a, celle-ci aura préférentiellement lieu dans l'une

des structures du Conseil Général, suite à la prise d'un rendez-vous avec l'allocataire. Toutefois, ces pratiques demeurent « à la marge » (entretien), aussi la majorité des contacts avec les allocataires se résument à des échanges téléphoniques et demandes de pièces justificatives permettant de vérifier les informations du dossier.

Leur travail est en un sens plus « artisanal », fondé pour certains essentiellement sur des recherches sur les réseaux sociaux, les logiciels à la disposition des contrôleurs et les échanges avec des institutions diverses. Contrairement aux Caisses d'allocations familiales, les contrôleurs du Conseil Général ne pratiquent pas le traitement automatisé des données ou leur croisement via un dispositif de *data mining*, mais fondent leurs recherches sur des « requêtes » sollicitées à leur niveau : échanges avec des institutions bancaires, accès à des outils tels que des logiciels. Plusieurs logiciels ou bases de données sont notamment accessibles, tel que le service d'informations géographiques et l'information cadastrale. D'autres logiciels sont disponibles sur accès restreint tel que Ficoba – la consultation de l'application se faisant sur un dossier allocataire individuel et seulement après autorisation de la Caf – ou la base de données de Pôle emploi. Bien que les agents de contrôle aient accès à certaines données directement, ils doivent souvent passer par des échanges et demandes auprès d'organismes notamment de prestations sociales, restreignant leurs marges de manœuvre en matière de recherches de données allocataires. Aussi, les contrôleurs du Conseil Général utilisent Internet ainsi que les réseaux sociaux afin d'avoir un accès direct à certaines informations sur les allocataires : « On a énormément (*insistance*) de mines d'informations sur Internet, voilà : les consultations de Facebook, Twitter, Le Bon coin, les sites de vente, donc pour du travail illégal, les ressources non déclarées ».

Ces contrôles via la recherche d'informations sur des dossiers individuels d'allocataires ont vocation à vérifier prioritairement deux types de données : la situation familiale, et le « train de vie » des allocataires. La notion de « train de vie » est particulièrement développée par le Conseil Général du B, celui-ci pouvant amener l'agent de contrôle à soupçonner un cas de fraude dans la mesure où est constatée une « disproportion importante » entre le train de vie mené par l'allocataire et les moyens dont il est censé disposer au regard de son droit à la perception du Rsa. La notion de « disproportions importantes » est définie comme telle dans le règlement départemental d'aide sociale⁹² : « *la disproportion est reconnue lorsque le montant du train de vie, évalué sur la période de référence, est supérieur ou égal au double de la somme : du montant forfaitaire du Rsa applicable au foyer, des aides personnelles au logement, et des revenus professionnels et assimilés. La période de référence correspond à celle de la déclaration trimestrielle des ressources.* »⁹³ Le « train de vie » est notamment jugé à l'aune des pièces justificatives fournies par l'allocataire :

« Dès lors qu'on a des soupçons du coup avérés, on leur demande un certain nombre d'extraits bancaires pour évaluer en fait le train de vie parce que le Pcg peut évaluer effectivement le train de vie des allocataires qui peut apparaître comme soupçonneux, et de là une mine d'informations aussi : dès lors que vous avez des versements réguliers d'espèces, des versements réguliers de chèques alors que vous avez aucune activité déclarée d'entrepreneur ou autre, voilà, ça peut apparaître comme étant soupçonneux. » [Responsable de l'unité de gestion et de contrôle au Rsa, CG B]

⁹² Règlement départemental d'aide sociale, p. 63.

⁹³ Art. R262-79 Casf

Une grande partie de l'opération de contrôle se fait donc par le biais des demandes et de l'examen de pièces justificatives, pouvant porter sur la vérification du « train de vie », mais également de la vie familiale et conjugale, le refus de contrôle pouvant aboutir – tout comme dans le cadre des contrôles effectués par les Caf – à une suspension souvent provisoire du versement de la prestation. On constate donc que les agents des Caf et du Conseil Général n'ont pas les mêmes marges de manœuvre en matière d'accès aux logiciels et portails de données sur les allocataires. Toutefois, en matière de contrôle sur pièces, les contrôleurs fondent une partie de leurs compétences sur la vérification de la cohérence des données adressées par l'allocataire, cette pratique étant proche de celle courante dans les caisses.

D'autre part, les agents de contrôle bénéficient d'informations sur des dossiers individuels par le biais de « personnes-relais » (voir ci-après). Il s'agit dans ce cas de « contrôles individuels », dans le sens où les contrôles portent sur des allocataires spécifiques, et non sur des « groupes » ciblés. A ces contrôles individuels s'ajoute un autre type de contrôle, cette fois-ci dit « groupé » ou « collectif », portant sur des populations ciblées sur un territoire plus donné. Les contrôles individuels sont souvent issus de signalements effectués par des agents municipaux et travailleurs sociaux présents sur des localités à la population restreinte, les contrôles « groupés » étant quant à eux, davantage mis en œuvre sur les territoires dont la population est trop vaste pour que les agents notamment municipaux aient une connaissance approfondie de la situation des allocataires.

« On en [...] quand même plus de 60 % [de bénéficiaires du Rsa] sur le périmètre de la ville de B, sur lesquels on a le moins de demande finalement individuelle de contrôle, quoi, parce que grosse agglomération, moins de connaissances de proximité... Or sur les territoires c'est quand même plus prégnant, quoi, hein, les territoires connaissent mieux leurs allocataires, connaissent... Voilà, y a une question de proximité, de disponibilité, d'accompagnement qui se fait autrement, par d'autres associations, par d'autres prestataires, et cetera. » [Responsable de l'unité de gestion et de contrôle au Rsa, CG B]

En matière de contrôles groupés, l'action des agents de contrôle du Conseil Général se porte sur des publics « cibles », au sens de « profils » spécifiques sur un territoire donné. Ces profils peuvent être divers : statut de travailleur indépendant, de « hébergé chez », ou encore de personne isolée. Les agents de contrôle, sur la base de ces divers profils d'allocataires, fonctionnent par la suite « en entonnoir » (entretien) : en partant du statut de travailleur indépendant par exemple, les dossiers d'allocataires disposant de ce statut et ne déclarant pourtant pas de revenus seront perçus comme potentiellement frauduleux et feront donc l'objet d'un contrôle. Ces critères de sélection des publics à cibler dans le cadre d'un contrôle collectif sont définis « en interne » (entretien) au sein de l'unité de gestion et de contrôle au Rsa, et appliqués à une population de bénéficiaires présente sur une zone géographique spécifique.

« Donc on a des contrôles groupés qui s'établissent par zone géographique : on va avoir 15 dossiers, 20 dossiers du coup à contrôler au même endroit, au même moment, avec un effet bouche-à-oreille relativement prégnant – donc c'est les premières expériences qu'on a menées là en tout cas, on a eu un grand étonnement sur le nombre de régularisations spontanées (insistance) qui se sont effectuées en cours de contrôle. [...] Donc vraiment l'effet dissu... [Sous-entendu, « dissuasif »] Présence ! Présence, dissuasion, prévention finalement en disant : « le contrôle peut arriver, mais au voisin aussi, à la voisine aussi, à côté aussi », en même temps a beaucoup plus d'impact selon nous du coup et ce sur la régularité aussi ! Hein, d'être présent aussi en permanence sur tous les territoires, avec des actions comme ça un peu au one shot, on est... On a effectivement du coup, ces actions-là ont révélé du coup un taux de régularisation spontanée, voilà, sinon important. »
[Responsable de l'unité de gestion et de contrôle au Rsa, CG B]

Les contrôles collectifs permettraient donc de rappeler aux allocataires le caractère diffus et constant de la surveillance effectuée par le Conseil Général sur le bien-fondé de leur droit aux prestations sociales. Si le contrôle n'est pas permanent, il peut « tomber » à tout moment et sur n'importe qui selon les critères de sélection choisis par les agents de contrôle, cette tendance étant censée entretenir la précarité de la situation des allocataires fraudeurs, ceux-ci demeurant dans l'incertitude quant au contrôle possible de leurs dossiers. Les contrôles collectifs ou groupés ont de même vocation à se développer, les agents de l'unité de gestion et de contrôle au Rsa constatant les retombées positives de ce type de contrôles dans les grandes agglomérations.

Les contrôles conduisent pour une part à identifier des cas suspects qui, faute de pouvoir être traités par le Conseil Général, sont signalés à la Caf. Le signalement de cas suspects ou ostensiblement frauduleux aux caisses est en effet le seul ressort dont disposent les Conseils Généraux afin de donner suite à leurs enquêtes lorsque celles-ci ne sont pas assez abouties pour donner directement lieu à une décision de sanction. Au cours de plusieurs « commissions fraudes » au sein de la Caisse des allocations familiales de B auxquelles nous avons eues l'occasion d'assister, la responsable qui notifie pour chaque dossier l'origine du déclenchement du contrôle par la Caf fait part de « signalements CG » (terme employé par les membres de la commission). Sur la base de cinq observations réalisées entre février 2014 et mars 2015 dans le cadre de commissions fraudes de la Caf B, on peut noter que si les signalements ou demandes de contrôle allocataire effectués par le Conseil Général demeurent minoritaires en comparaison d'autres origines de déclenchement de contrôles (tels que le ciblage *data mining* ou le contrôle Rac), ces signalements ne peuvent être ignorés. En effet, une quinzaine de contrôles allocataires font suite à un signalement du Conseil Général, dont la majorité repose sur une suspicion d'activités et ressources non déclarées. Les contrôles allocataires effectués par le Conseil Général aboutissent ainsi plus généralement de deux façons selon leur degré de complétude. Dans un cas, les preuves de la fraude sont assez étayées pour que le Conseil Général demande à la Caf de réviser les droits et sanctionner la fraude, tandis que dans l'autre, le Conseil Général effectue un signalement à la Caf concernant une suspicion de fraude, qui sera vérifiée par les agents de contrôle de la caisse.

« Et donc, soit le dossier est considéré complet et on n'a plus besoin d'aucune investigation de la Caf, et on a tous les éléments du coup - attestation sur l'honneur de la personne, et cetera, donc déclaration pour prendre une décision du coup et demander la révision du droit auprès des collègues de la Caf, et le passage du dossier en commission fraudes ; soit le dossier a besoin d'investigations complémentaires qu'on ne pourra pas mener nous, et à ce moment-là on demandera une enquête aux collègues de la Caf et/ou un complément d'investigation aux collègues de la Caf. Et après seulement le dossier passera potentiellement en commission fraudes, donc c'est eux qui feront l'établissement de la régularisation du droit ou du temps perçu, et cetera. » [Responsable de l'unité de gestion et de contrôle au Rsa, CG B]

1.2.2.3 – Des opérations de contrôle déléguées : les « personnes relais »

Si les agents de contrôle du Conseil Général opèrent des signalements ou demandes de contrôle aux Caf présentes sur leur territoire, ils bénéficient eux-mêmes de signalements d'autres administrations et personnels, l'une des particularités de la politique de contrôle du Conseil Général reposant sur sa capacité à déléguer la « surveillance » des allocataires à des acteurs divers présents sur le territoire départemental. Le Conseil Général a ainsi entamé, à la rentrée 2013, une campagne de sensibilisation auprès des élus locaux du département, plus particulièrement des maires, par le biais de « commissions locales d'insertion », ce afin de les inciter à signaler les cas de bénéficiaires du Rsa ne remplissant pas leurs obligations, ou dont le dossier pourrait être irrégulier. La surveillance diffuse opérée par ces personnes-relais à l'échelon local permet l'identification de cas suspects pouvant faire l'objet d'un signalement à l'unité de contrôle du Cgb. Il s'agit pour ces dossiers de signalements et demandes de contrôles « individuels », d'un autre type de contrôle que l'unité tend à développer : le « contrôle groupé », davantage mobilisé dans les grandes agglomérations (voir supra).

Lors d'un entretien avec la responsable de l'unité de gestion et de contrôle du Rsa du CGB, celle-ci explique dans un premier temps que ces instances de rencontres avec les maires sont censées « favoriser l'insertion des bénéficiaires du Rsa qui sont sur leur territoire » (entretien). Toutefois, la place accordée dans le cadre de ces rencontres à la thématique de la lutte contre la fraude tend à montrer une toute autre réalité. Il s'agit pour le Conseil Général du B de créer un réseau de personnes relais, permettant la délégation d'une partie des opérations de « surveillance » sur ces agents dont le champ de compétence n'intègre pas historiquement la lutte contre la fraude sociale. En effet, les agents de contrôle du Conseil Général ont peu de visibilité sur la population des allocataires présents sur leur territoire. Les maires sont dans ce cas de bons relais pour l'unité de contrôle car ils ont, qui plus est dans les petites communes, une connaissance assez large et approfondie de leurs citoyens.

« Donc là, l'action sur 2015 va être aussi de s'attacher à maintenant, mener des contrôles collectifs parce que la proximité était telle que, ben les maires qui ont été rencontrés sur les restes des communes, forcément y a une proximité, y a une connaissance et cetera, c'est plus facile. Sur des grandes agglos, à un moment donné c'est une réalité, hein, on n'a pas la connaissance des allocataires ou de son territoire. Donc pour ces communes-là, effectivement, pour ces grosses agglos on va mener, comme on l'a fait là pour B, [une ville moyenne du département] et d'autres grosses agglos vont être concernées aussi, sur 2015 on mènera davantage de contrôles collectifs. » [Responsable de l'unité de contrôle et de gestion du Rsa, Conseil Général du B].

Parallèlement, les travailleurs sociaux présents dans les structures déconcentrées du Conseil Général et répartis sur le territoire départemental, ont été sensibilisés à la lutte contre la fraude et ont vu leurs missions étendues à la surveillance et au contrôle des usagers. Une opération de sensibilisation a dans ce but été menée par le biais de réunions du Codélico, comité à destination des travailleurs sociaux et dont les missions consistent « à *informer, structurer le partenariat et favoriser le développement social local* »⁹⁴. Cette politique départementale a, dans un premier temps, suscité de vives oppositions, en particulier de la part des syndicats des salariés du Conseil Général (la Cgt, essentiellement), et d'associations de soutien aux chômeurs et précaires, dénonçant notamment ce qui était considéré comme un appel à la délation et une entorse au secret professionnel des travailleurs sociaux. Les résistances des travailleurs sociaux à la transformation de leur fonction s'expliqueraient, d'après la responsable de l'unité de contrôle du CG B, par leur crainte de dépasser le cadre légal de leurs fonctions, la dénonciation des dossiers d'allocataires suspects ou ostensiblement frauduleux correspondant pour eux à violer le secret professionnel incombant à leur fonction. Or, il semblerait que la plupart des personnels concernés par l'intégration d'un volet « contrôle » dans les missions de travailleur social (assistantes sociales et autres) interprètent davantage ce changement imposé par le Conseil Général comme une remise en cause des principes d'aides et de conseils sur lesquels repose leur fonction, et identifient une forme d'antinomie entre ces missions d'assistance et celle du contrôle des usagers. Il faut toutefois nuancer cette apparente incompatibilité entre les fonctions de contrôle et d'assistance aux allocataires, certains travailleurs sociaux allant jusqu'à se réorienter vers des postes d'agents de contrôle au sein du Conseil Général, comme nous l'avons vu plus haut. Si des oppositions ont pu se formuler suite à la redéfinition de leurs pratiques, leur rapide épuisement tendrait plus généralement à montrer que la lutte contre la fraude sociale est de plus en plus facilement acceptée et intégrée par les personnels en lien avec des bénéficiaires d'aides sociales.

Ce cas illustre bien notre proposition générale : l'évolution générale de l'organisation du contrôle de ces bénéficiaires tend à la fois à spécialiser les fonctions de contrôle, comme on le voit avec la constitution d'une unité dédiée au Conseil Général, et à intégrer un nombre croissant d'acteurs dans sa réalisation. Ces acteurs interviennent y compris à titre privé, comme on va le voir maintenant dans ce cas limite de notre démonstration que constituent les lettres de dénonciation.

⁹⁴ Voir le site Internet : http://codelico.67.free.fr/a_wp314/?page_id=26

1.3 – Contrôle institutionnel et contrôle social : logiques et usages des lettres de dénonciation

Le renforcement du contrôle ne se limite pas aux changements internes de l'organisation des institutions concernées. Il correspond également à une évolution beaucoup plus générale du « regard social » porté sur les populations bénéficiaires de prestations sociales, évolution que les politiques institutionnelles reflètent en même temps qu'elles favorisent, ce dont témoignent à leur manière les sondages qui, depuis plusieurs années, marquent une évolution vers moins de « compassion » à l'égard des populations précaires, et à l'inverse davantage de mise en cause de leurs responsabilités ou comportements déviants⁹⁵. La tendance à l'augmentation du nombre des dénonciations par des sources diverses, dont par de « simples citoyens », de situations jugées abusives, est l'une des manifestations d'une telle évolution. Cette augmentation, identifiée au niveau national⁹⁶ est notable dans le cas de la Caf du B où elle est régulière (bien que non strictement linéaire) au cours de ces dernières années.

Année	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Nombre de lettres reçues	320	406	404	465	547	517	596

Les variations dans la propension à la dénonciation sont, dans le sens commun, généralement rapportées à des traits culturels, qu'ils tiennent à la religion (l'influence du protestantisme expliquerait par exemple un rapport plus favorable à la délation, observable dans les pays anglo-saxons), ou à la mémoire de l'occupation sous la seconde guerre mondiale (le souvenir honni de la dénonciation « des insultes au Maréchal Pétain, de l'activisme communiste, des juifs, des trafiquants du marché noir, des avorteurs ou des réfractaires au Sto »⁹⁷ conduirait, en France, à une répulsion collective à l'égard de la délation). Des différences existent bel et bien dans le statut accordé à la dénonciation individuelle aux autorités. Pour ce qui concerne les bénéficiaires d'aides sociales suspectés d'abus, elle est, de longue date, favorisée par les institutions concernées aux USA ou en Grande-Bretagne, par exemple, où des campagnes d'appel à la dénonciation des fraudeurs, des centres d'appel téléphonique ou des pages Internet ont été mises en place⁹⁸. Ce n'est pas le cas en France, où rien de tel n'existe⁹⁹.

La dénonciation est cependant indirectement rendue plus légitime par une évolution du discours public stigmatisant les assistés et les fraudeurs, qui trouve un écho dans un contexte socio-économique favorisant les tensions entre groupes sociaux, et notamment entre fractions des classes populaires, qui conduisent, pour reprendre les termes de Robert Castel à davantage stigmatiser un « eux » (qui ne travaillent pas, qui trichent, qui profitent) au-dessous du « nous » (qui travaillons, gagnons peu, ne sommes pas assez

⁹⁵ Pour un exemple récent, voir par exemple Régis BIGOT, Emilie DAUDEY et Sandra HOIBIAN, « *En 2014, le soutien à l'Etat-Providence vacille* », Note de synthèse du Credoc, 2014, n° 11.

⁹⁶ Cnaf, « *Bilan de lutte contre la fraude 2012, 2013* », p. 39.

⁹⁷ Laurent JOLY, « *La délation dans la France des années noires* », Paris, Perrin, 2012.

⁹⁸ Voir <https://www.gov.uk/report-benefit-fraud> pour la Grande-Bretagne. Pour les Etats-Unis, voir par exemple dans le cas de la Californie <http://www.dss.cahwnet.gov/fraud/pg269.htm>. Des pages ou sites comparables existent dans tous les Etats.

⁹⁹ En revanche, on trouve facilement des modèles de lettres ou des conseils pour les rédiger (voir par exemple <http://www.modele-lettre.com/lettre-3064/denonciation-caf.html>).

aidés)¹⁰⁰. C'est sans doute la combinaison de ce discours public et de ces conditions socio-économiques qui explique l'augmentation des dénonciations, contredisant ainsi l'explication culturaliste d'une supposée « allergie » française à la délation.

Une fois constatée l'augmentation du nombre de ces lettres, reste à en comprendre la logique, en s'intéressant en premier lieu à leur contenu et à ce qu'il peut révéler¹⁰¹. On a pour ce faire constitué un corpus d'environ 200 lettres, qui n'a pas pu être traité pour le présent rapport. On se limitera donc à indiquer les grandes lignes d'une analyse qui reste encore à faire. Ces lettres constituent comme la figure inversée mais complémentaire des lettres de demande d'aide d'urgence telles qu'analysées par Didier Fassin¹⁰². Ces « suppliques » mettent en scène tant la difficulté de la situation du demandeur que les caractéristiques personnelles et notamment morales de ce dernier pour fonder son mérite à recevoir l'assistance. Les lettres de dénonciation mettent en scène à l'inverse l'absence de fondement de l'assistance, tant en termes de nécessité objective ou de droit, que de moralité individuelle. Figures inversées, suppliques et lettres de dénonciation reposent cependant néanmoins les unes comme les autres sur la place centrale accordée aux caractéristiques individuelles, et notamment morales, qui caractérise les politiques du post-welfare contemporain. En un sens, elles sont les traces épistolaires de la double face du traitement institutionnel des populations précaires, entre compassion et répression¹⁰³.

L'analyse de ces lettres pourrait être réalisée sous trois principaux angles. En premier lieu, leurs rédacteurs : s'ils sont difficiles à identifier précisément, et pas seulement lorsque les lettres sont anonymes, on peut néanmoins souvent déduire leurs liens avec les individus dénoncés. Une première analyse révèle la forte proportion de dénonciations émanant de l'entourage proche, y compris familial. Seule cette proximité permet de décrire le détail d'une situation familiale, de logement ou d'emploi. À l'instar des lettres de cachet, qui consistaient pour une large part en des demandes d'internement émanant de conjoints dénonçant la débauche, l'ivrognerie ou la violence de l'autre, ou de parents condamnant la négligence de leurs enfants¹⁰⁴, les lettres reçues par les Caf émanent souvent de la femme délaissée qui se venge de son ex-conjoint, du frère qui jalouse sa sœur, de la fille abandonnée qui ne supporte pas la vie dissolue de son père, ou de voisins envieux, ou en conflit. Dénoncés et dénonciateurs sont donc souvent proches, également au sens où ils partagent les mêmes conditions sociales et économiques. Plus qu'une dénonciation des pauvres par les riches (ou inversement), il s'agit essentiellement d'une dénonciation des pauvres entre eux. La matérialité des courriers, parfois une simple feuille arrachée d'un cahier, l'orthographe et la syntaxe fautives, les indications contenues dans les courriers en fournissent autant d'indices. Cette origine dans le proche entourage de l'allocataire dénoncé est confirmée par un de nos interlocuteurs au département maîtrise des risques de la Cnaf.

¹⁰⁰ Robert CASTEL, *La montée des incertitudes : Travail, protections, statut de l'individu*, Paris, Seuil, 2009.

¹⁰¹ On pourra se référer à ce propos à Anne-Lise ULMANN, *Dans les pas des contrôleurs de prestations sociales*, Paris, L'Harmattan, 2010, p. 163-182.

¹⁰² Didier FASSIN, « *La supplique. Stratégies rhétoriques et constructions identitaires dans les demandes d'aide d'urgence* », *Annales. Histoire, Sciences Sociales*, 2000, vol. 55, n° 5, p. 955-981.

¹⁰³ Voir à propos des politiques migratoires, Didier FASSIN, « *Compassion and Repression : The Moral Economy of Immigration Policies in France* », *Cultural Anthropology*, 2005, vol. 20, n° 3, p. 362-387.

¹⁰⁴ Arlette FARGE et Michel FOUCAULT, *Le Désordre des familles. Lettres de cachet des archives de la Bastille*, Paris, Gallimard, 1982.

*« Moi je n'ai pas de cas, je n'ai pas de cas où la dénonciation était purement désintéressée. 80-85 % des cas c'est des histoires de couples, 'faut pas rigoler ; 10 % des cas c'est histoires de fric ; et 5 % des cas c'est des divers. Et sur 100 % des cas, en gros 35 à 40 % sont vrais. On va pas dire que c'est faux, c'est vrai. Mais le but premier, c'est pas comme en Angleterre ou ailleurs où c'est par civisme, parce qu'il dit : « Ben moi je paye, pourquoi lui il paierait pas ? ». Y a toujours quand on commence à faire l'enquête, on voit toujours qu'y a quelque chose. »
[Responsable du département de Lutte contre la fraude et pilotage de l'activité contentieuse, Cnaf]*

C'est la matérialité de ces écrits qui constitue un second axe de l'analyse. Celle-ci correspond à leur origine, et témoigne ainsi dans la majorité des cas d'une présentation et d'un contenu encore moins conformes aux formes administratives qu'aux règles de grammaire. Toutes ces lettres, cependant, ne correspondent pas à ce cas de figure. On peut être frappé de la diversité de leur présentation, et de la présence, en nombre limité mais non négligeable, d'envois qui sont de véritables dossiers, constitués comme de quasi-rapports d'enquête, argumentant la qualification des faits, les étayant par des indications précises et juridiquement recevables, parfois même par des annexes venant à l'appui des propos (de la copie d'écran Facebook, à l'extrait d'enregistrement à la Chambre de Commerce, en passant par des copies de baux ou de factures). On observe ainsi toute une palette de gradations des lettres, du plus informel au plus officiel, à laquelle se combine mais ne se superpose pas systématiquement à la gradation des registres utilisés, du plus personnel au plus administratif.

Ce sont ces registres argumentatifs et les formes rhétoriques de la dénonciation qu'il s'agirait d'étudier dans un troisième temps. Nous retrouverons ici la tension entre le privé et le public qui traverse ces lettres, à la fois recours à une institution publique pour régler des comptes privés, et contribution volontaire, sur la base d'informations essentiellement privées, au traitement administratif des dossiers, et plus largement du problème public de la fraude. Si la dimension « publique » se réduit parfois à la mention convenue d'un « citoyen honnête » qui exécute ce qu'il estime être son « devoir », elle va parfois plus loin, reprenant, dans certains cas très explicitement, les formules dans lesquelles la fraude est débattue dans l'espace public (coupures de presse, référence aux problèmes de financement de la protection sociale, etc.). S'il ne s'agit pas de prendre ces formules au pied de la lettre, et d'en faire ce qui « motiverait » effectivement le passage à l'acte dénonciateur (elles peuvent n'être que l'habillage des raisons privées évoquées précédemment), leur présence témoigne cependant de ce que la diffusion publique de ces discours « autorise » plus facilement la délation, voire qu'elle en transforme le statut, d'un acte individuel et ponctuel à la participation à une cause collective (lutter contre la fraude, et, par extension, défendre la protection sociale).

Ce changement du statut des dénonciations est d'autant plus probable que leur traitement institutionnel a changé. Au début des années 2000, ce traitement était ambigu. Il suscitait le malaise des agents, tant au plan national qu'au plan local, partagés entre la réprobation morale de la délation et la difficulté à refuser de prendre en compte des informations pouvant s'avérer importantes pour le juste traitement des dossiers. Ce malaise se traduisait par des différences importantes dans la prise en compte des lettres, et une forme de déni à cet égard. Pour résumer à gros traits : en principe, mais en principe seulement, les lettres anonymes étaient directement jetées à la poubelle ; les lettres signées ne devaient quant à

elles être prises en compte qu'à titre exceptionnel, ce principe général n'étant lui non plus pas toujours suivi. Les critères conduisant à prendre en compte ou non une lettre de dénonciation tenaient d'une part à la qualité des informations fournies (précision, pertinence juridique), et d'autre part au montant estimé des sommes en jeu. Lorsque ces critères étaient jugés réunis (des informations suffisamment fiables fondant le soupçon d'une fraude potentiellement importante), les lettres pouvaient occasionner le déclenchement d'un contrôle, et être utilisées comme source de renseignement par l'agent qui en était chargé. Cet usage restait cependant essentiellement officieux, comme en témoigne le fait que ces lettres, quand bien même elles avaient été utilisées, non seulement n'étaient pas utilisées à l'appui de l'instruction d'un dossier frauduleux, devant une commission ou un tribunal en cas de plainte, mais n'étaient pas mentionnées dans les dossiers, et étaient même détruites après usage.

La prise en compte des lettres de dénonciation est aujourd'hui officiellement assumée et constitue l'une des sources reconnues d'identification des situations déviantes. Leur signature n'est plus un critère : anonymes ou non, elles sont toutes lues et conservées. Elles sont systématiquement traitées, et donnent lieu à un contrôle lorsque les informations qu'elles fournissent conduisent à conclure à la probabilité d'une situation irrégulière, et à la possibilité pour la Caf d'une régularisation « porteuse » en termes d'indus, à recouvrer ou à éviter.

La dénonciation privée est donc traversée par la politique institutionnelle dont elle devient un des éléments : sinon encouragée, au moins favorisée par une politique plus rigoureuse à l'égard des assistés, elle constitue un auxiliaire externe complétant les outils institutionnels de détection des abus. Avec plus de 6 101 contrôles déclenchés sur cette base, les lettres de dénonciation sont à l'origine d'environ 40 % des 15 336 contrôles effectués suite au signalement d'un tiers en 2012 et de 34 % du montant des indus, suivies par les signalements de la police, gendarmerie et préfectures (2 747 contrôles, 11,5 % du montant des indus) puis ceux des Cnam (1 888 contrôles, 15,25 % du montant des indus)¹⁰⁵. Pour prendre l'exacte mesure de l'évolution du rôle des lettres de dénonciation dans les politiques de contrôle, il faudrait cependant établir la manière dont évolue la proportion de lettres reçues donnant lieu au déclenchement d'un contrôle. Si le nombre de lettres reçues et le nombre de contrôles déclenchés sur cette base tendent l'un et l'autre à augmenter, il n'est pas certain que les lettres de dénonciation soient plus systématiquement suivies d'effet. Ainsi, dans le B, alors que 12 à 15 % des lettres donnaient lieu à un contrôle entre 2007 et 2009, cette proportion a ensuite chuté autour de 2 %, pour revenir à environ 10 % en 2014 (chiffres au mois de septembre). Sans doute est-ce là l'effet de la mise en place du *data mining*, qui a conduit à prioriser les contrôles déclenchés par ce biais. A titre d'exemple, sur un échantillon de 134 dossiers d'allocataires, traités dans le cadre de cinq Commissions fraudes à la Caf du B de février 2014 à avril 2014, 10 contrôles ont pour origine une lettre de dénonciation. Les déclenchements de contrôles suite à une dénonciation par un tiers, encore une fois souvent proche de l'allocataire (voisin, ex-conjoint, membre de la famille), sont donc peu nombreux en comparaison avec d'autres origines du contrôle, telles que les contrôles Rac, *data mining* et autres. En outre, l'issue des contrôles déclenchés par des lettres de dénonciation est légèrement plus favorable aux allocataires contrôlés, avec un taux d'indus de 20 % contre 22 % pour l'ensemble des contrôles suite au signalement d'un tiers (les taux de rappel sont respectivement de 11 % et

¹⁰⁵ Cnaf, « Bilan de la lutte contre la fraude » 2012, 2013.

10 %), certains signalements conduisant à des taux d'indus beaucoup plus élevés mais pour un nombre très nettement inférieur de cas (66 % de taux d'indus pour les 101 signalements par la Justice).

Toutefois nous avons eu l'occasion dans le cadre d'observations réalisées en commission fraude à la Caf du B, de constater que si les dénonciations sont plutôt rares, les agents présents ne font montre d'aucune gêne à leur égard. Dans certains cas cependant, l'explication des conditions spécifiques de la dénonciation (qui a dénoncé l'allocataire ? selon quelle argumentation ? pourquoi ?) peut donner lieu à des railleries lorsque la situation est particulièrement « grotesque ». A titre d'exemple, les agents réunis en commission fraude de la Caf B en date du 24 février 2015 ont eu notification d'un contrôle issu d'une lettre d'aveu de vie maritale non déclarée. En suivant son enquête, le contrôleur comprend par la suite que la lettre est fautive, un tiers l'ayant écrite en lieu et place de l'allocataire, cette fautive lettre d'aveu étant donc en réalité une lettre de dénonciation, écrite par la femme de l'employeur de l'allocataire – l'allocataire est employée comme femme de ménage par le mari de la dénonciatrice. L'affaire suscite la raillerie, les agents interprétant cette dénonciation par la femme de l'employeur comme une preuve de la commission d'un adultère par celui-ci. Au cours d'une autre commission fraude de la Caf B, qui a lieu le 18 décembre 2014, un dossier d'allocataire est jugé frauduleux encore une fois pour cause de vie maritale non déclarée. Le contrôle est déclenché suite à une lettre de dénonciation, envoyée par le syndic de l'immeuble. La situation paraît originale à certains des participants à la réunion, les différents propriétaires s'étant « ligués » contre l'allocataire, probablement du fait d'un problème de voisinage (allocataire trop bruyante, peu soigneuse, *et cetera*). Les agents présents à la commission plaisantent, et l'une d'entre eux s'exclame : « on saura quoi lui dire au syndic, maintenant ! », sous-entendant que mieux vaut bien s'entendre avec le syndic de son immeuble. D'autres observations illustrent cette tendance à la normalisation de la lettre de dénonciation dans le traitement des dossiers, notamment en commissions fraudes. On constate que les lettres ne sont jamais remises en question mais peuvent faire l'objet de blagues, illustrant encore une fois le caractère « grotesque » de la situation (c'est le cas dans la première situation relatée), voire ce qui est perçu comme la démonstration d'un certain « culot » de la part du tiers dénonciateur (comme dans le deuxième cas exposé).

Rappelons également que la branche Famille n'est pas la seule destinataire de telles lettres de dénonciations en matière de fraude aux allocations sociales. C'est aussi le cas des autres organismes de protection sociale et de Pôle emploi. Les Conseils Généraux reçoivent eux aussi des lettres de dénonciation, qu'ils tendent à traiter de façon de plus en plus systématique dans le cadre de leur politique de contrôle.

« [...] On en a dans le cas de contrôles qu'on mène sur des situations individuelles avec la personne, qui est très fâchée que ce soit tombé sur lui et qui va concrètement dénoncer quelqu'un qu'il connaît. (Rires) On a des situations de couple aussi, voilà, des vengeances, des situations de vengeance effectivement, de dénonciation par vengeance, hein ! » [Responsable de l'unité de gestion et de contrôle au Rsa, CG B]

2 – Une nouvelle division du travail de contrôle au sein des Caf

Si l'on se tourne désormais vers l'organisation interne aux Caf, on note une évolution très nette qui conduit à une nouvelle division du travail de contrôle des allocataires. Alors que ce travail était pour l'essentiel cantonné à un service réduit le plus souvent au sein de la Direction des prestations, il constitue désormais une préoccupation, sinon une compétence, largement partagée au sein des caisses, sans que cela n'exclue des formes de spécialisation, liées notamment à la technicisation accrue et à la procéduralisation du traitement des dossiers. La politique de maîtrise des risques et les différents facteurs externes précédemment évoqués ont en effet contribué à diffuser une « culture du contrôle » dans l'ensemble de l'institution (2.1.). Dans le même temps, le contrôle des allocataires est devenu une fonction largement diffusée dans l'institution, à laquelle de nouveaux acteurs, et en particulier l'Agence Comptable, prennent une part inédite, et directement déterminante (2.2). D'autres y ont renforcé leur rôle, comme le service contentieux (2.3.). Cette diffusion des compétences en matière de contrôle n'est pas exclusive du maintien des prérogatives de ceux qui y sont traditionnellement consacrés, comme les services dédiés au contrôle sur place ; elle s'assortit également de la constitution de nouvelles fonctions spécialisées, dont les référents fraude donnent une bonne illustration (2.4.).

2.1 – Une préoccupation partagée : la diffusion de la « culture du contrôle »

Les « cultures d'institutions » désignent, en plus d'un corpus d'idées partagées, un ensemble de croyances, de normes (pas toujours écrites), de termes « indigènes », qui se situent à l'articulation des pratiques et des représentations, et à l'articulation du collectif et de l'individuel¹⁰⁶. Ces cultures d'institution ont une certaine stabilité qui permet de les considérer comme telles, elles ne sont cependant pour autant pas immuables. C'est à un changement qui a récemment affecté les Caf, et sans doute au-delà, l'ensemble des administrations sociales, que l'on s'intéressera ici. Alors que le contrôle était classiquement considéré comme ne faisant pas partie de la « culture institutionnelle » des organismes de protection sociale, il est désormais sinon une préoccupation permanente et majeure de l'ensemble des agents, en tout cas intégré comme un élément nécessaire faisant partie du fonctionnement « normal » de l'institution.

S'il faudrait ici pouvoir s'appuyer sur une enquête interrogeant l'ensemble du personnel, et mettre en évidence les variations sans doute sensibles qui séparent de ce point de vue des différentes catégories de personnel, l'hypothèse est néanmoins permise d'un rapport aux questions de contrôle globalement nettement plus favorable qu'au cours de la période antérieure à la montée en puissance des politiques de contrôle. Encore au début des années 2000, les rapports officiels (comme ceux de la Cour des comptes), et, fréquemment, les différents personnels des Caf eux-mêmes, évoquaient une certaine défiance à l'égard du contrôle, considéré certes comme une nécessité, mais aussi comme une pratique peu noble, voire comme « un sale boulot » au sens d'Everett Hughes¹⁰⁷. Nos entretiens, avec le personnel d'encadrement mais aussi avec des techniciens dans les services ou au guichet,

¹⁰⁶ Emilie BILAND, « Les cultures d'institution », in *Sociologie de l'institution*, Paris, Belin, 2010, p. 177-192.

¹⁰⁷ Everett C. HUGHES, "Le regard sociologique. Essais choisis", Paris, Editions de l'Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales, 1997.

témoignaient fréquemment d'un certain malaise à ce propos. Si, comme on le suggérait, ce malaise pouvait être d'intensité variable selon les (dis)positions des agents, il était également collectif, dans la mesure où il correspondait à un décalage, voire à une contradiction à l'égard des fonctions revendiquées de l'institution. Pour résumer, le contrôle renvoyait à la contrainte et la coercition quand les agents pensaient leur travail et la fonction de l'institution avant tout en terme de soutien et d'aide, tout particulièrement à l'égard des populations démunies.

Cette défiance s'est semble-t-il largement estompée. Nos entretiens peuvent toujours révéler des formes de prise de distance à l'égard de certains aspects du contrôle, de sa mise en œuvre, ou de son ciblage ; en revanche, le principe d'un contrôle plus systématique n'est désormais plus guère remis en cause. Il est même désormais intégré à ce que les agents considèrent comme leurs missions, et considéré comme une pratique non plus seulement inévitable, mais aussi souhaitable pour le bon fonctionnement de l'institution.

« Avant, je disais pas forcément que je travaillais à la lutte contre les fraudes, hein, c'était pas... Maintenant, aujourd'hui [on me répond] : « ah oui, oui, faut le faire ». » [Cadre Maîtrise des risques, Cnaf]

Ainsi de plus en plus de personnels prennent part au contrôle, celui-ci se diffusant dans les différents services des Caf, et les personnels historiquement « étiquetés » comme acteurs de la politique de contrôle voient la perception de leur fonction apaisée. En lieu et place d'une pratique marginale et subsidiaire, voire peu légitime, du travail de l'institution, le contrôle s'est donc diffusé en même temps que « normalisé ». La fin de son statut de « sale boulot » et l'intégration du contrôle dans le domaine des pratiques souhaitables, assumées voire revendiquées par les agents sont le produit d'un vaste ensemble d'évolutions qu'on ne fera ici qu'évoquer brièvement. À un niveau très général, sans doute l'intensité du traitement politique et médiatique des questions de fraude, et plus largement la diffusion des nouvelles représentations des bénéficiaires des prestations sociales en termes de droits et devoirs, responsabilisation, etc., ont-ils contribué à cette légitimation auprès des agents des Caf, comme ils ont, au sein de la population dans son ensemble, diffusé des conceptions plus rigoristes du traitement des « assistés sociaux »¹⁰⁸. Sans doute le renouvellement générationnel (la population des techniciens des Caf est assez jeune), et l'arrivée à des postes d'encadrement d'un personnel issu de tout autres horizons ont-ils également favorisé l'appréhension du contrôle comme une pratique « normale », là où les générations plus anciennes socialisées au modèle classique des organismes de protection sociale et à leurs références assistantielles pouvaient éprouver plus de réticence.

À ces facteurs généraux, politico-médiatiques ou morphologiques et générationnels, s'ajoutent des vecteurs beaucoup plus directs de diffusion d'une culture du contrôle. Ces derniers sont très régulièrement évoqués par nos interlocuteurs, qui évoquent les contraintes qu'exercent sur eux à ce propos l'échelon national. Le directeur de la Caf A l'illustre bien. Celui-ci témoigne de sa réappropriation des objectifs de rigueur dans la gestion, en des termes reprenant à peu près à l'identique ceux du discours gouvernemental :

¹⁰⁸ R. BIGOT, E. DAUDEY et S. HOIBIAN, « En 2014, le soutien à l'Etat-Providence vacille », *op. cit.*

« Il faut se réapproprier les objectifs d'équilibre budgétaire qui permettent de préserver le système tel qu'il est. J'ai pas de difficulté par rapport à ce pacte républicain de solidarité, tout le monde doit prendre ses responsabilités : nous, les partenaires, les usagers... ».

Cela étant dit, et au-delà de cette adhésion au discours de responsabilisation, il évoque aussi avec insistance :

« [...] La pression des tutelles incarnées dans la Dnlf et les rapports de la Cour des comptes, la répétition de l'affirmation culturelle selon laquelle il y aurait plus de fraude que ce qu'on aurait trouvé... Il existe une pression constante pour augmenter les taux de contrôles et les résultats en matière de fraude. [...] Il y a une pression du qu'en dira-t-on sur la fraude et une pression sur les directeurs pour la certification des comptes, un directeur qui ne voit pas sa caisse certifiée, c'est un problème de gestion qui peut lui être attribué : il faut pas édulcorer cette pression managériale ».

Cette « pression managériale » s'exerce en particulier par le truchement des politiques de « maîtrise des risques » qui ont infusées dans l'ensemble du fonctionnement institutionnel, et dont le contrôle des allocataires constitue un élément essentiel. La « maîtrise des risques » est par définition transversale. Elle désigne un nouveau mot d'ordre (au double sens de l'injonction et de l'idéal d'organisation¹⁰⁹) à destination de l'ensemble des agents qui doivent l'intégrer dans leurs préoccupations et leurs pratiques : « réduire les risques ». La maîtrise des risques, c'est aussi un ensemble de dispositifs et d'outils qui concernent peu ou prou l'ensemble des services et agents de l'institution.

« Vous avez des politiques de maîtrise des risques au niveau de l'action sociale, à travers nos travailleurs sociaux ou des partenariats avec les collectivités et les associations, et la politique de maîtrise des risques de l'agent comptable plus ciblée sur le risque interne. Il y en a au niveau des RH, de la logistique, tous les secteurs sont concernés... » [Directeur adjoint aux prestations, Caf A].

Si tous les secteurs sont concernés, il existe des « risques » dont la détection incombe potentiellement à un nombre et une diversité plus importants d'agents. Les « risques allocataires » ou « risques données entrantes » sont de ceux-là. La « maîtrise des risques » a ainsi constitué à l'évidence un outil très important de diffusion d'une culture institutionnelle du contrôle. C'est d'autant plus le cas que, derrière son appellation générique et transversale, la maîtrise des risques est en pratique très largement tournée vers le contrôle des allocataires.

L'un des facteurs de cette diffusion de la nouvelle politique de Maîtrise des risques, tournée en majorité vers le risque « allocataire », se fait également par le biais des circulaires diffusées par le département de Gestion du réseau aux niveaux locaux dans les Caf. Ces circulaires diffusent une « culture du contrôle » par le biais de notions et de prismes managériaux façonnant les pratiques des agents, comme cela a pu être le cas avec le concept d'« assurance raisonnable » ou avec l'indicateur de « risque résiduel ». Ces notions qui peuvent paraître relativement abstraites pour les agents, même issus de la Caisse nationale, permettent toutefois de diffuser une vision gestionnaire et axée sur la maîtrise des risques notamment financiers, l'idée étant de réduire le risque de perte financière pour les

¹⁰⁹ Pierre LASCOUMES, "L'Eco-pouvoir. Environnements et politiques", Paris, La Découverte, 1994.

caisses, ce en détectant la fraude le plus largement et rapidement. L'incertitude qui peut entourer la compréhension de ces notions et indicateurs de performance « anti-fraude », mais aussi leur intégration par les agents dans le sens d'une rentabilisation des activités de contrôle est illustrée par un conseiller technique de la Cnaf, qui après avoir expliqué que les caisses devaient respecter le principe d' « assurance raisonnable », reconnaît le flou entourant cette notion :

« Je ne sais pas, j'ai encore un peu de mal à voir ce que c'est mais bon. Ou en tout cas à le positionner à peu près, à visualiser un peu ce que c'est, après tout le monde visualise à peu près ce que c'est que cette notion d'assurance raisonnable, quoi mais bon. Notamment, moi j'aurais plus une vision sur, en termes de gestion en disant que bon, la notion d'assurance raisonnable, en termes de contrôle c'est que mes contrôles me rapportent plus que ça me coûte [...] » [Conseiller technique, département de Maîtrise des risques, Cnaf]

On le disait en commençant, parler de « culture institutionnelle » ne signifie pas qu'il s'agisse uniquement de croyances et de représentations : la « maîtrise des risques » fournit un bon exemple de l'articulation entre une nouvelle manière de penser l'organisation institutionnelle et les problèmes auxquels elle doit répondre, et les pratiques qui se déploient dans l'organisation concrète. Politiques de contrôle et maîtrise des risques ont conduit, on le verra, à l'intervention spécifique de nouveaux acteurs, qui n'intervenaient pas ou peu en la matière auparavant. Elles ont conduit également à l'imprégnation diffuse d'un « souci du contrôle » et de la « sécurisation des données », du guichetier au personnel d'encadrement. Elles ont aussi fait du contrôle et de la lutte contre la fraude une question partagée, impliquant fut-ce ponctuellement un grand nombre d'agents qui, en retour, ont intégré cette préoccupation qui pouvait jusque-là leur rester sinon étrangère, en tout cas plus lointaine.

Ainsi, de nouveaux personnels des Caf sont plus explicitement et directement investis de la mission de contrôle, tels que les techniciens conseils, chargés de la liquidation des dossiers. De nouveaux outils, qui ont eux-mêmes vocation à se développer (accès à certaines bases de données par exemple), leur permettent d'effectuer un contrôle de cohérence des dossiers à liquider.

Comme l'explique la Directrice adjointe en charge du « service à l'allocataire » de la Caf B, ces personnels ont accès à de plus en plus d'informations sur les allocataires, et tendent à intégrer une forte dimension de contrôle dans leurs fonctions, parfois au détriment de leur champ de compétences historique :

« Aujourd’hui [le contrôle] est totalement intégré dans le process de liquidation. Aujourd’hui, pour le technicien conseil, c’est totalement naturel de se poser la question de la cohérence du dossier qu’il est en train de traiter, de faire une demande de contrôle sur place le cas échéant. Pour l’instant les techniciens conseils n’ont pas accès aux portails des partenaires, mais ils le demandent, et quand ils l’auront ils vont s’en servir pour faire des vérifications. On va leur donner accès, dans le cadre du protocole de contrôle sur pièce data mining, il va falloir que le technicien contrôle a minima le relevé de carrière et le Rncps. Donc quand on leur ouvrira ces accès, bien sûr on ne leur interdira pas de l’utiliser pour le traitement de n’importe quel dossier. Notre crainte, c’est qu’il les utilise trop, parce qu’il n’y a pas forcément besoin de vérifier pour chaque dossier, parce qu’on voulait que le technicien se concentre sur les opérations de paiement des droits, pas tant sur les opérations de vérification. C’est vrai qu’il faut faire attention, le technicien il est là pour liquider des droits, il est pas là pour se transformer en vérificateur ou en contrôleur. » [Directrice adjointe en charge du « service à l’allocataire », Caf B]

La diffusion de la « culture du contrôle » n’exclut donc pas une forme de spécialisation des procédures et de routinisation des pratiques, qui favorise la propension à des pratiques plus sévères. Cette diffusion se marque en outre par l’intervention de nouveaux acteurs, qui modifie le centre de gravité de l’organisation interne du contrôle.

2.2 – Le renforcement du rôle du contentieux

L’augmentation des suites contentieuses, et en particulier des dépôts de plaintes pour fraude, renforce le rôle d’un acteur auparavant moins prégnant au sein de la politique de lutte contre la fraude, ainsi que la logique qui lui est associée, de nature proprement juridique : le service du contentieux. Si le service contentieux est bien entendu toujours intervenu pour la gestion des suites du contrôle, notamment en ce qui concerne les recours des allocataires, la « judiciarisation » déjà évoquée transforme et renforce son intervention dans le circuit du contrôle. Le signalement de fraudes par les différents acteurs, et notamment par les contrôleurs, ayant augmenté, il augmente du même coup le travail du service contentieux dans l’instruction des dossiers. Il confère également à ce service un rôle dans le cadrage juridique de la préparation des dossiers par le service de contrôle, puisqu’il filtre (via la « commission fraude ») les dossiers effectivement qualifiés de frauduleux en sélectionnant ceux qui sont « carrés », c’est-à-dire suffisamment étayés juridiquement pour pouvoir être présentés au tribunal dans le cadre d’un dépôt de plainte. Le service contentieux joue ainsi un rôle dans l’amélioration de la qualité juridique des dossiers présentés par les autres services, et augmente la probabilité des sanctions pénales, en plus des pénalités que peuvent désormais prononcer les Directeurs de Caf.

2.2.1 – Spécialisation juridique et effets d'apprentissage par la pratique du traitement pénal de la fraude

Le renforcement du rôle des services contentieux dans le traitement des dossiers contrôlés est à la fois l'effet et la cause de la tendance à l'augmentation des qualifications de fraude. C'en est un effet, logiquement, dans la mesure où la détection/qualification plus importante de fraudes conduit le service contentieux à être plus souvent saisi pour des dossiers contrôlés. C'en est aussi la cause, d'abord par un effet de rétroaction sur le traitement en amont des dossiers. Tout comme le service contentieux a appris de l'expérience acquise lors des passages au tribunal, et, ce faisant, amélioré ses chances de voir les procédures aboutir, les agents de contrôle et autres services ont affiné leur capacité à constituer des dossiers considérés comme recevables par la Commission fraude grâce à l'expérience de relations plus nourries qu'auparavant avec le service contentieux. La spécialisation juridique associée au renforcement du service contentieux a également, pour le traitement des dossiers de fraude, un effet comparable à celui des « Commissions fraude ». Cette spécialisation produit un effet de séparation entre le juridique et le factuel d'un côté, et le « social » ou « l'humain » de l'autre. La répartition fonctionnelle des tâches reproduit pour une part cette séparation ; mais dans la mesure où les agents prédisposés au juridisme renforcent leur position, et sont désormais en mesure de diffuser (même involontairement) leur manière de voir, cette évolution des positions favorise la fin des « états d'âme » au profit d'un traitement qui, plus rigoureux techniquement, est aussi plus rigoureux au sens de la sévérité accrue des sanctions auxquelles il aboutit. Cela n'a bien évidemment rien à voir avec le manque de sensibilité qui caractériserait les agents à titre individuel, mais procède encore une fois d'une nouvelle division du travail de contrôle.

Les services du contentieux ont connu une spécialisation juridique, d'autant plus dans la mesure où un nouveau type de personnel a trouvé sa place dans la procédure de traitement du contentieux : les audiciens des Caf. Ces derniers ont plusieurs « casquettes », et sont en charge de différentes activités liées au traitement du contentieux. D'une part, ils prennent en charge les procédures « civiles », soit les procédures au Tribunal des affaires de Sécurité sociale (Tass), concernant notamment les contestations d'indus ou encore de pénalités administratives par un allocataire, et n'ont pas pour objet de traiter directement la fraude. D'autre part, une partie conséquente de leur travail a trait au contentieux lié aux affaires de fraude aux prestations, dans le cadre desquelles l'audicien assiste aux Commissions fraudes, puis rédige les dépôts de plainte et assure la représentation des intérêts de la caisse locale devant le Tribunal correctionnel. En ce qui concerne les affaires de fraude, les audiences au Tribunal correctionnel ont pour fonction de juger de la « réalité » de la fraude, aussi lors de celles-ci les audiciens présentent les éléments de preuve étayant la décision administrative (prise lors de la commission) de qualifier la fraude (pièces justificatives, remarques des contrôleurs, déclaration de l'allocataire et de « témoins », *et cetera*). Le représentant de la Caf dans l'affaire présente dans un premier temps ses arguments, contredits par la suite par le représentant des intérêts de l'allocataire mis en cause, comme l'explique une audicière de la Caf B :

« En fait vous avez donc le juge et ses... Deux juges assesseurs, le juge, ben, appelle le prévenu, le prévenu ben [le juge] rappelle les faits, et ensuite [...] on rappelle les faits, et ensuite on demande réparation pour le montant des dommages qu'on sollicite, et ensuite le parquet, le procureur rend ses réquisitions. Si vous arrivez trop tard à l'audience et que le procureur a rendu ses réquisitions, vous pouvez plus intervenir après. [...] Et ce qui est aussi (réfléchi) surprenant au début, c'est qu'une fois que vous avez parlé, contrairement au Tass, vous pouvez plus prendre la parole ! Donc après l'avocat en fait... Si vous voulez, c'est vous, ensuite y a le parquet et ensuite y a l'avocat de la défense. Et donc, lui parfois il peut raconter, il raconte des cracs hein ! (rires) Et comme vous ne pouvez plus reprendre la parole, 'faut bien préparer le dossier et puis je prends toujours parfois des notes quand y a des questions, parce que je me dis : "si jamais il est relaxé, qu'on soit mieux préparé peut-être pour en appel" ». [Audiencière, Caf B]

Les audiençiers disposent de connaissances spécifiques issues de la pratique du traitement du contentieux, notamment celui de la fraude. Ces connaissances sont juridiques, mais également plus « sociales », dans le sens où ceux-ci ont l'occasion de « faire la part des choses » entre, par exemple, un cas d'escroquerie en bande organisée, et un autre, plus classique, illustrant ce que les professionnels des Caf qualifient de « fraude de survie » ou encore de « fraude alimentaire ». Les audiences au Tribunal correctionnel sont l'occasion de constater la « réalité sociale » dans laquelle évoluent certains allocataires, et peuvent de ce fait être, dans un premier temps, éprouvantes pour les audiençiers récemment arrivés en poste. Ces derniers, dont les trajectoires professionnelles ne sont pas toujours linéaires, fondent leurs compétences sur leur expérience du terrain et la pratique, en apprenant à défendre les intérêts des caisses qu'ils représentent, et, pour ce faire, se doivent donc de faire l'économie d'une vision plus « sociale » de la trajectoire des « fraudeurs » qu'ils ont pour mission de faire condamner.

« Quand vous allez en audience correctionnelle, certaines fois vous vous dites que c'est vraiment... [Hésite] de la fraude alimentaire. Certaines audiences sont parfois assez difficiles humainement à vivre, même si les faits sont là. Ça ne justifie pas, mais y en a qui sont dans des situations, [visiblement mal à l'aise] il y a ce volet... Euh... [Humain, social] mais c'est vrai que c'est un aspect que pour l'instant on ne prend plus en considération. » [Audiencière, Caf A]

Comme tous les agents de la branche Famille aux prises avec la politique de contrôle et de lutte contre la fraude, les audiençiers et plus largement les services du contentieux des Caf sont à la fois amenés à constater par leur pratique de gestion des dossiers contentieux les déterminants sociaux de la fraude, celle-ci étant souvent la conséquence d'une misère sociale, et à se distancier de ces déterminants afin de remplir leur rôle institutionnel. La « réalité sociale » dans laquelle sont pris les allocataires accusés de fraude, bien que connue de ces personnels, se voit volontairement occultée car elle nuirait à la « bonne » sanction de cette pratique.

2.2.2 – Les « Commissions fraudes », instances de traitement des fraudes par la magistrature sociale

L'un des vecteurs de l'appropriation de la politique de contrôle est constitué par les réunions et commissions liées au contrôle que les politiques en la matière ont conduit à multiplier. Le contrôle est ainsi devenu un élément du fonctionnement collectif ordinaire de l'institution, auquel sont associés des agents ou des services qui lui étaient auparavant tout à fait étrangers.

La procéduralisation du traitement de la fraude, la mise en place généralisée de commissions *ad hoc* et l'instruction systématique des dossiers par le service du contentieux tendent à séparer toujours davantage le « social » - c'est-à-dire la considération pour les conditions d'existences concrètes des individus - et le « juridique » - à savoir l'application des règles formellement établies par la Loi. On peut reprendre ici l'hypothèse formulée dans notre précédent rapport d'un « juridisme de position »¹¹⁰, qui conduit en l'occurrence les agents non seulement à voir préférentiellement les cas à la seule lumière des règles à appliquer, mais aussi à le faire d'autant plus volontiers que le traitement des dossiers est collectif, et que d'autres, à d'autres niveaux ou à d'autres moments, pourront avoir un regard davantage « social ». À travers le renforcement de l'activité de « magistratures sociales » telles que les commissions fraude, des considérations spécifiques « au travail social », qui pourraient (et pouvaient) occasionner la tolérance à l'égard des « fraudes de survie » ou des « fraudes des pauvres » compréhensibles sinon excusables par la nécessité, tendent à s'éclipser au profit d'un traitement plus strictement juridique, qui conduit à des réponses plus sévères, et donc à davantage de sanctions.

C'est le cas par exemple des « Commissions fraude », qui, à la Caf B, sont organisées sous l'égide du service contentieux et sont l'occasion de préparer les décisions concernant les dossiers préalablement sélectionnés comme frauduleux ou susceptibles d'être considérés comme tels : retenir ou non la qualification de fraude ; décider le cas échéant du détail des remboursements ; les sanctions administratives ; les propositions de dépôt de plaintes ; la transmission au Conseil Général pour les dossiers de Rsa.

On peut dans un premier temps rappeler le principe des Commissions fraude, ainsi que leur fonctionnement, même si ce dernier peut varier entre les caisses. A la Caf B, par exemple, les membres de la commission se réunissent environ une fois par mois afin de faire le point sur les dossiers « topés fraude » (entretien) par les contrôleurs. Le service du contentieux, par le biais de l'attachée à la maîtrise des risques, organise la réunion au préalable, en synthétisant les dossiers qui seront traités : il s'agit alors de résumer les éléments, notés par le contrôleur dans le rapport d'enquête, qui l'ont porté à suspecter une fraude. Les rapports d'enquête des contrôleurs sont donc retraduits en des termes pertinents pour la commission ; il ne s'agit donc pas d'un produit fini, comme nous le verrons plus loin dans le rapport. A la Caf B, les contrôleurs ne participent généralement pas aux commissions, et leurs cadres n'y sont mobilisés qu'à titre exceptionnel, lorsque les dossiers sont trop nombreux et nécessitent de faire appel à un « renfort » de personnels.

¹¹⁰ V. DUBOIS, "Les conditions socio-politiques de la rigueur juridique", op. cit.

En revanche, outre les agents du contentieux, des agents comptables, ceux de métiers et services très différents s'y retrouvent, du service social aux unités de production. L'attachée à la maîtrise des risques travaille donc à la synthèse des différents cas, avant de les présenter lors de la réunion de la commission, comme on le constate au vu de cet extrait de journal de terrain¹¹¹ :

L'attachée à la maîtrise des risques, avec qui nous nous installons dans la salle de réunion, nous prévient que la réunion d'aujourd'hui portera sur un grand nombre de dossiers, ce « pour rattraper les retards ». Lorsque je lui demande la raison de ces retards de traitement des dossiers, elle répond : « parce que je suis toute seule à m'en occuper ! ». [...] Plus tard, en sortant de la réunion et alors qu'elle nous raccompagne à la sortie du bâtiment, elle nous expliquera qu'il est très difficile pour elle de s'occuper de tant de dossiers dans la mesure où elle est seule sur ce poste. Celle-ci s'occupe en effet de plusieurs étapes du processus de traitement des dossiers : elle reprend les éléments issus du rapport de contrôle, éléments du dossier, pièces, et cetera, ce afin de présenter le plus clairement possible les dossiers dans le cadre des Commissions fraudes. D'autre part, elle propose les sanctions lors des Commissions, et prend note des décisions qu'elle doit ensuite retraduire et enregistrer dans le fichier de la caisse. De même, elle est chargée des notifications à l'allocataire, soit la notification de l'indu à payer, mais aussi de celles concernant la sanction prise à son encontre si tel est le cas, après la décision finale du directeur de la caisse. Elle signale que la Commission fraude du jour était particulière : elle a exceptionnellement bénéficié d'un appui de la part de trois responsables d'unités de production qui ont chacun présenté environ 4 dossiers d'allocataires.

Ces Commissions ont plusieurs fonctions ou effets, que l'on peut identifier ici. En premier lieu, comme toute commission officielle faisant varier les points de vue, celle-ci institue un point de vue légitime car produit par la diversité des points de vue dont la confrontation réglée est censée fournir un antidote à l'arbitraire : le point de vue de l'institution¹¹². C'est notamment le cas dans la mesure où ces Commissions ouvrent la boîte noire du contrôle et de la lutte contre la fraude à des agents qui n'en étaient auparavant pas familiers. Elles les informent sur des pratiques institutionnelles dont ils pouvaient n'avoir qu'une connaissance vague, et ce d'autant plus que les services de contrôle étaient quelque peu « à part » dans l'institution. Elles les confrontent à des dossiers individuels, à des situations, à des pratiques (fausses déclarations des allocataires, montages financiers pour la perception induite d'allocations logement, travail illégal, etc.), qui accèdent auprès d'eux l'existence des dossiers frauduleux et, partant, justifient les dispositifs et procédures destinés à les combattre. C'est sans doute là aussi que se forge et se diffuse une culture du contrôle, notamment permise par la diversité des acteurs composant les commissions. La logique revendiquée de ce regroupement d'agents aux fonctions et origines diversifiées consiste à multiplier les points de vue et ainsi à garantir un traitement équilibré des dossiers. La pluralité d'acteurs participant à la qualification de la fraude et à la décision de sanction faciliterait l'échange de visions pouvant parfois s'opposer, permettant une forme de neutralité, la décision finale étant le reflet de ces différences en matière de perception de la fraude, différences notamment issues de la diversité des « cultures » de services (agence comptable, service du contentieux, du recouvrement, service social). Il s'agirait donc de

¹¹¹ Extrait du journal de terrain issu d'une observation réalisée en commission fraude à la Caf B en date du 24/02/2015.

¹¹² Pierre BOURDIEU, "Sur l'État : cours au Collège de France, 1989-1992", Paris, Raisons d'agir-Seuil, 2012.

qualifier objectivement le dossier de l'allocataire, volonté exposée par une attachée à la maîtrise des risques de la Caf B :

« [Avant la mise en place des commissions fraudes, on] regardait [le dossier], si c'était vraiment quelque chose de grave et dans ce cas-là c'était directement le chef de service qui allait le soumettre à la direction. Il n'y avait pas de commission, il y avait pas de débat sur les dossiers par rapport à une instance collégiale. Parce que là la commission que vous avez vue, il y a plusieurs membres mais qui viennent de partout dans la Caf pour avoir la vision la plus neutre. Parce que nous en étant dans les prestations, moi en étant dans la fraude, je vois que les prestations, on voit que voilà, le côté ayant droit, pas de droit, justificatif, pas de justificatif et le fait d'avoir l'action sociale [à présent « service social »] qui nous apporte ce sentiment de « attention c'est une situation avec le contexte familial, le contexte social ». Alors évidemment quand on juge la fraude, on ne devrait pas, et on essaie de ne pas tenir compte de l'aspect social de la situation de l'allocataire. Parce qu'on se dit, voilà on est là pour statuer sur des faits, et sur une action. » [Attachée à la maîtrise des risques, Caf B]

Si la confrontation de personnels aux profils diversifiés est censée permettre une certaine attention portée aux contextes familial et social dans lesquels est inscrit l'allocataire, on comprend au vu de cet extrait que l'aspect social en tant que tel n'est pas censé être pris en compte par les membres de la commission, ces derniers devant statuer sur des faits en se départissant de leur contexte de survenance. Finalement, la diversité des acteurs présents à la commission permet davantage d'avoir une compréhension globale et approfondie des éléments du dossier pouvant aboutir à la qualification de la fraude plutôt que de la situation de l'allocataire. Les différents personnels, tous spécialisés sur certaines questions et étapes du contrôle et de la « vie » du dossier, peuvent dans ce cadre mettre à profit leurs compétences particulières afin de rationaliser le traitement du dossier. Ainsi, à titre d'exemple, l'audiencière, présente aux réunions, a tendance à mettre en garde les autres membres quant à la recevabilité des preuves de la fraude (déclarations, pièces justificatives, etc.) dans le cas d'un futur dépôt de plainte. Si à ses yeux le dossier n'est pas assez solide et « ne tiendra pas » (citation) au Tribunal correctionnel, elle proposera des alternatives ou encouragera à surseoir à la décision et à déclencher un second contrôle afin de réunir les preuves nécessaires à la bonne issue du procès. Ce n'est donc pas forcément la « réalité » de la fraude qui sera débattue, mais plutôt la pertinence de la qualification et de la sanction au vu des preuves à la disposition des agents de la Caf, les différents personnels mobilisant l'expérience dont ils disposent sur leur propre terrain afin de convenir de la méthode à suivre.

Aussi les dossiers faisant l'objet d'une plainte sont toujours plus étayés et l'argumentation des représentants de l'institution est de mieux en mieux argumentée d'un point de vue juridique. On peut citer à ce propos l'audiencière de la Caf de A, pour laquelle le dépôt d'un avertissement plutôt que d'une plainte ou une sanction apparaît moins lié aux sommes en jeu qu'à la « solidité juridique » des arguments nourris par le rapport d'enquête :

« Les tribunaux sont très drastiques ! Les sous-vêtements du monsieur dans le tiroir de la commode de la chambre de Madame, ça ne suffit pas à prouver la vie commune, il faut des preuves issues du croisement d'informations sinon ça ne passe pas devant le juge. On se rapproche des techniques d'investigation scientifique. »¹¹³

Enfin, on peut faire l'hypothèse que ce fonctionnement collectif conduit non seulement à une diffusion de la culture du contrôle, mais aussi à son évolution dans un sens plus rigoriste. En effet, la dynamique des échanges tend souvent à favoriser les positions plus strictes, au détriment des attitudes plus souples et « compréhensives ». Il est difficile pour des agents extérieurs ne connaissant pas les dossiers de paraître remettre en cause le travail réalisé en amont par les contrôleurs et le service contentieux, qui a précisément abouti à la proposition d'une qualification de fraude et donc aux potentielles sanctions qui s'ensuivent. Contrôleurs et agents du contentieux ont en effet sélectionné en amont les seuls dossiers susceptibles d'être à leurs yeux considérés comme frauduleux : les dossiers qui remontent en commission fraude concernent des indus dont le bien-fondé n'est plus sujet à débat. Les techniciens vérificateurs se chargent préalablement à la commission de la régularisation du dossier et de sa liquidation, le rôle de la commission portant alors sur la détermination du caractère frauduleux ou non de l'indu. À cela s'ajoute les contraintes du face-à-face, qui dans ce type de situation conduit potentiellement celui ou celle qui défendra un point de vue « compréhensif » à être perçu comme naïf, laxiste, ou comme remettant en cause le bien-fondé de la politique de contrôle à laquelle tous sont censés contribuer.

En effet, rappelons dans un premier temps que les groupes constituant les Commissions fraude sont composés d'agents dont la présence aux réunions est relativement constante. Quelles que soient leurs fonctions au sein de la Caf ou le service dont ils dépendent (service du contentieux, agence comptable, service social), ils sont donc habitués au traitement des dossiers à caractère frauduleux et au processus de détermination de la sanction de la fraude. Or, les nouveaux arrivants en commission fraude, ou encore les personnes qui revendiqueraient un traitement du dossier plus en accord avec, par exemple, les propriétés sociales des allocataires, peuvent de ce fait se voir opposer une vision protocolaire et « institutionnelle » de la qualification de la fraude, légitimée à la fois par l'expérience des personnels habitués aux « bonnes pratiques » de cette étape du contrôle, et par un certain juridisme justifiant le respect des protocoles mis en place aux échelons nationaux et locaux. Les participants occasionnels des commissions fraudes, peu habitués à leur fonctionnement, aux protocoles et aux règles implicites les entourant, peuvent ainsi par le biais de commentaires, questionnements, voire démonstrations d'opposition au mode de traitement des dossiers, remettre plus ou moins directement en cause ces « bonnes pratiques » entretenues par les membres habitués ou permanents de ces réunions. A titre d'exemple, lors d'une commission fraude à la Caf du B, une agent comptable, remplaçant sa collègue absente ce jour, s'offusque à plusieurs reprises suite à ce qu'elle interprète comme un manque de prise en compte d'une approche « sociale » des dossiers, en particulier lorsque le cas d'un allocataire du Rsa est abordé¹¹⁴ :

¹¹³ Observation d'une réunion de commission fraude, Caf A, mars 2014.

¹¹⁴ Journal de terrain, commission fraude de la Caf B, le 12/03/2015.

Contrôle Rac. Couple : Monsieur au chômage, couple sans enfant. Non déclaration de la perception de chèques emploi service par Monsieur, de la part de sa mère, malade, dont il a pris soin. Dit avoir déclaré la perception des chèques, mais ne dispose d'aucun justificatif. Indus de 5 100 euros de Rsa.

- Membre de l'Agence Comptable : « c'est sa mère, c'est un aidant. Je pense qu'il y a, encore une fois, une dimension sociale ! »

- Responsable du contentieux : « on devrait pas l'avoir » (sous-entendu : cette dimension sociale).

- Cadre manager : « pas dans cette instance ».

- Audiencière : « c'est de la fraude alimentaire dans la majorité des cas ! Y a des gens, ils pleurent à la barre, c'est pathétique, mais si on commence à dire que ça passe, on peut plus gérer ! » [...]

- Membre de l'Agence Comptable : « une commission, à quoi ça sert ? Je suis pas là souvent et je sais bien que j'embête quand je pose ce genre de question... »

- Audiencière : « on a déjà fait pire, hein ».

Des prises de position opposées au mode de traitement rigoriste des dossiers peuvent donc avoir lieu, notamment lorsque des membres non habitués des commissions fraude sont présents aux réunions. On voit que la réponse des « habitués » s'oriente sur deux types d'arguments : d'une part, l'expérience, les participants confrontant l'employée de l'agence comptable à la « réalité » du terrain, que celle-ci ne connaîtrait pas, illustrée notamment par l'expression « On a déjà fait pire », sous-entendant que la lutte contre la fraude implique parfois de sanctionner des allocataires en situation de grande précarité. D'autre part, et cet argument est complémentaire du premier, il s'agit de rappeler l'exigence du respect des règles de qualification de la fraude et du traitement du contentieux de la fraude (« si on commence à dire que ça passe, on peut plus gérer »). Pour les personnels habitués à la procédure de qualification de la fraude et au prononcé de la sanction appropriée, intégrer une « dimension sociale » - pour reprendre les termes de l'agent comptable - correspondrait à nier la légitimité de la lutte contre la fraude, dans la mesure où celle-ci correspond pour une part importante à des « fraudes de survie ». Les participants mettent souvent en avant lors des discussions le critère de l'égalité de traitement des allocataires fraudeurs : comparer les situations des allocataires et ne qualifier la fraude que dans les cas où, en caricaturant quelque peu, l'allocataire aurait commis une fraude alors que rien dans sa situation sociale ou familiale ne pourrait justifier ce dérapage, compliquerait singulièrement le travail, car, pour autant que cela soit possible, il faudrait rechercher, en plus des preuves de la fraude, des preuves de l'« immoralité » de l'allocataire ou au contraire des « circonstances atténuantes » liées à sa situation.

Les membres de la Commission fraude ont connaissance des motivations des allocataires « fraudeurs », la fraude étant souvent une fraude « alimentaire » ou « de survie », toutefois les règles entourant la qualification de la fraude et les modalités de sanction donnent un cadre qui laisse peu de place aux dérogations à la règle. La situation sociale des enquêtés ne peut être prise en compte dans le cadre des commissions, dans la mesure où à quelques exceptions près, l'ensemble des allocataires ayant du point de vue de l'institution commis une fraude sont dans une même situation de précarité, bien que celle-ci soit protéiforme. Ainsi, la mise en perspective des cas au regard de critères plus sociaux aboutirait à terme à nier la légitimité de la politique de contrôle (et de sanction). Cet exemple nous permet d'illustrer la tendance à l'intégration par les personnels en charge de la qualification des dossiers d'une « culture institutionnelle » du contrôle, ne se départissant pas d'une conscience des « réalités sociales », mais tendant à l'occulter au profit de l'efficacité du

contrôle et d'une attitude plus rigoriste envers les allocataires. Lors des commissions, il est donc attendu des participants qu'ils souscrivent à plusieurs règles plus ou moins explicites de traitement des dossiers suspectés de fraude, notamment celle de l'égalité de traitement des dossiers, les seuls faits étayant la thèse de la fraude devant être jugés. Comme nous le verrons plus loin dans le rapport, cette « égalité de traitement » peut toutefois être nuancée, la « moralité » de l'allocataire - ou son « immoralité » - pouvant influencer sur la décision de sanction.

Il nous faut également nuancer la tendance des membres « non habitués » des commissions fraudes à une lecture plus « sociale » des dossiers. Plusieurs observations effectuées lors de commissions fraudes au sein de la même caisse – dans le B – nous ont permis de constater la dualité de ces positionnements. En effet, tous les membres « non habitués » des commissions ne se montrent pas plus « compréhensifs » envers les allocataires fraudeurs. A titre d'exemple, à plusieurs reprises, la responsable des dossiers fait appel à des cadres managers, ce afin de l'aider à présenter les dossiers ; la plupart assiste pour la première fois à une réunion de la commission, et adopte malgré tout une posture aussi – voire davantage – rigoriste que les membres permanents de ces réunions en matière. Ainsi, lors de la même réunion que celle citée ci-avant, et alors que le cas d'une personne âgée vivant dans un appartement de 9 m² et hébergeant un homme suspecté d'être son compagnon est débattu, un cadre manager, qui assiste exceptionnellement à la réunion, adopte une posture plus rigoriste que certains membres « habitués », qui au vu de la situation particulière de l'allocataire, préconisaient de ne pas retenir la fraude. Il s'avère que l'allocataire, qui se trouve dans une situation de grande précarité, semble être moins fautive que son « conjoint » qui aurait abusé de sa confiance¹¹⁵ :

Les participants tombent d'accord sur le fait que Monsieur est plus fraudeur que Madame, mais finalement revirement : décision de retenir la fraude. En effet, certains doutent du statut de victime de la dame : « c'est lui qui fraude, mais elle est complice ! » s'exclame un cadre manager.

Ce constat nous amène à considérer une évolution dans les pratiques des agents à cette étape du processus de contrôle. Ces réunions, qui étaient nouvelles il y a encore peu de temps et pouvaient effectivement être le lieu d'interrogations d'agents aux profils variés et de débats entre eux, se sont progressivement installées dans le fonctionnement routinier de l'institution. S'en est suivie une forme de banalisation du traitement des dossiers suspectés de « fraude », avec pour effet l'accoutumance des agents à des points de vue et des décisions de sanction qui, initialement, pouvaient leur poser davantage problème. Ce phénomène de banalisation, de procéduralisation, qui conduit progressivement à un traitement en série sur la base de la mémoire de cas comparables rencontrés auparavant, a sans aucun doute des effets sur les décisions. Car la routine ainsi que la technicité caractérisant l'activité de la commission fraude conduisent dans le même temps à durcir la frontière entre une appréhension « juridique » et une appréhension « sociale » des dossiers, la seconde tendant à céder le pas à la première. En effet, la fonction de ces commissions, comme des agents qui les préparent, s'est progressivement centrée sur la qualification juridique des faits, plaçant au second plan les considérations plus « sociales » qui pourraient amener à « comprendre » des allocataires ne respectant pas les règles pour des raisons tenant à leur situation. Certes, ces considérations n'ont pas disparu, et le traitement

¹¹⁵ Journal de terrain, Commission fraude de la Caf B, le 12/03/2015.

des dossiers est loin de ce qui serait un juridisme aveugle aux réalités sociales. On peut cependant penser qu'elles ont décliné en importance, tout au moins à ce stade, qui, rappelons-le, n'est pas à proprement parler décisionnel. Le témoignage de la responsable du contentieux à la Caf du B illustre bien ces propositions à propos de la commission administrative fraude de cet organisme :

- *[Les différences] c'est ce qui fait la richesse de la commission et c'est pour ça que c'est important qu'on soit différentes personnes, de différents secteurs. Même si on commence maintenant tous à être un peu « lissés ». Certaines personnes viennent en suppléants, ils sont moins habitués au rythme de croisière si je peux utiliser cette expression et du coup on peut avoir une approche différente.*
- *Un peu lissé, c'est-à-dire que vous avez appris à accorder vos points de vue ?*
- *C'est ça.*
- *Les premières réunions étaient plus clivées ?*
- *Oui, ça pouvait être des fois plus conflictuel.*
- *Et dans quel sens s'est fait ce « lissage » ?*
- *En défaveur de l'allocataire, on va retenir plus facilement la fraude. Avant on regardait plus la situation sociale et économique de l'allocataire. Vous avez pu constater la commission d'hier on s'est pas trop inquiété de savoir dans quelle situation actuelle était l'allocataire. Les faits, que les faits. Alors qu'avant on allait regarder plus spontanément ces choses. La direction nous a dit vous n'avez pas à vous inquiéter de ça, ce sont les faits et rien que les faits.*

Comme nous venons de l'évoquer, les dossiers ont trait à des situations stéréotypées dans la mesure où celles-ci entrent dans des catégories spécifiques. Lorsque la responsable des dossiers aborde un cas, elle donne en premier lieu la source du déclenchement du contrôle (Rac, cible *data mining*, signalement d'un tiers, *et cetera*), puis évoque la source de l'indu qu'il s'agira ensuite de qualifier ou non de frauduleux. Les dossiers entrent donc dans des catégories et schémas de pensée stéréotypés (vie maritale non déclarée, revenus et activités non déclarés, *et cetera*), induisant une forme de généralisation et de routinisation du traitement. La situation familiale et, ou, sociale de l'allocataire, pourra ensuite être abordée, mais moins dans l'intérêt d'individualiser sa situation que pour comprendre les stratégies de l'individu et apporter les preuves du caractère intentionnel de sa non (ou fausse) déclaration de situation. Les décisions sont prises par la direction de la Caf et c'est aussi à ce niveau que peuvent être réintégrées des considérations « sociales » et non plus exclusivement juridiques, et partant une attitude « compréhensive » et plus seulement coercitive.

2.3 – Le rôle de l'Agence Comptable

Plus encore que celui des services du contentieux, le rôle des services comptables, qui y intervenaient auparavant très peu, a nettement augmenté dans la définition et la mise en œuvre des politiques de contrôle des allocataires. Dans la configuration antérieure, ce contrôle était pour l'essentiel l'apanage de la Direction des prestations, et était intégré au circuit de traitement des dossiers des allocataires. Les services comptables étaient alors essentiellement chargés du contrôle dit « interne », c'est-à-dire de la vérification de la régularité des opérations réalisées au sein de l'administration des caisses (ce qu'on appelle désormais le contrôle « métier » qui porte sur la « qualité » du travail des liquidateurs). Ce travail de vérification de la régularité et de la « qualité » des opérations réalisées au sein de

la Caf est toujours une prérogative de l'Agence Comptable. S'y ajoutent désormais certains aspects du contrôle des allocataires à l'échelon national tout comme aux échelons locaux.

Ces prérogatives nouvelles tiennent en particulier à de nouvelles orientations, et notamment à l'enjeu constitué autour de la certification des comptes, qui ont doté les services comptables de nouvelles responsabilités en matière de fiabilité des « données entrantes », c'est-à-dire des informations fournies par les allocataires. Au contrôle des allocataires organisé par le service des prestations s'ajoute ainsi celui opéré sous la responsabilité de l'agent comptable, qui prend la forme d'un contrôle régulier des informations et de vérifications ciblées dans le plan de contrôle. L'Agent Comptable est donc co-responsable, avec le Directeur des prestations, du plan de maîtrise des risques départemental établi sous l'égide de la Caisse nationale. Le contrôle est donc désormais une compétence partagée. Plus qu'une simple réorganisation, cela a conduit à ajouter aux contrôles de l'ordonnateur ceux de l'Agence Comptable. Si les deux se recoupent en partie, ils ont néanmoins des objectifs et des pratiques différentes, ce double contrôle étant un moyen de renforcer l'efficacité du dispositif global. Les témoignages des cadres de la Caf A expliquent bien cette nouvelle division du travail de contrôle et la manière dont elle contribue à le renforcer.

Directeur prestations : il y a une évolution importante dans les rapports entre l'ordonnateur et le comptable. Au début des années 2000, chacun était sur ses domaines de compétences, il n'y avait pas vraiment de complémentarité. Maintenant il y a un système d'évaluation commun de nos politiques qui est mis en place, le plan de supervision est fait en parallèle pour qu'il y ait une plus-value, sans pour autant se marcher sur les pieds. [...] Le changement est venu progressivement, on a eu une grosse accélération au niveau national avec la démarche « processus » qui se met en place depuis 3 ans...

Directeur prestations : l'ordonnateur s'est inspiré du plan de supervision de l'Agent Comptable pour établir son propre plan de supervision. On a formalisé des partenariats qu'on avait auparavant et on s'est inspiré mutuellement. Ça permet de mieux partager la bonne répartition des tâches.

Responsable cellule d'appui : le Directeur des prestations et l'Agent Comptable se rencontrent au moins une fois par mois pour trouver des solutions à des problèmes soulevés par leurs agents respectifs. Dans toutes les revues de processus [3 ou 4 réunions par an qui regroupent des agents et des cadres] qui font intervenir des compétences métier, il y a toujours un représentant de l'Agent Comptable. »

« L'intérêt d'avoir une politique de contrôle partagée, c'est qu'on va pas avoir la même approche des dossiers, c'est complémentaire pour détecter des incohérences. Et ce à notre niveau comme au niveau des techniciens. C'est vrai que même si ils ont un même cursus et une même formation de base, un vérificateur et un technicien conseil vont pas aborder les situations d'un même œil ». [Directeur prestations, Caf A].

« On voit pas les mêmes choses. Le vérificateur fait du contrôle avant paiement, il contrôle le fait générateur, et après paiement, en regardant l'intégralité du dossier... Mais au final c'est plus un contrôle sur la procédure que sur le fond du dossier, alors que les techniciens conseils sont plutôt sur le fond ». [Agent Comptable Caf A].

À l'ancien partage répartissant le contrôle métier « vérification interne » sous l'égide de l'Agence Comptable et le contrôle externe « allocataires » sous l'égide de l'ordonnateur a ainsi succédé de nouvelles collaborations entre les deux services qui, l'un et l'autre, contribuent de fait à la « sécurisation des données entrantes » et au contrôle des allocataires. Des thématiques autrefois rattachées à l'ordonnateur, tel que le contrôle sur place, peuvent dans certains cas localement être déléguées au service comptable, tandis que la gestion de nouveaux instruments de contrôle lui est directement allouée.

« Donc déjà voilà, évolution en dix ans, c'est le positionnement de l'Agent Comptable en tant que pilote – il est pas responsable puisqu'ils sont deux responsables – mais en tant que pilote du projet et de la démarche localement. Du coup ça s'est traduit organisationnellement par une évolution assez nette qui lui a confié certains moyens. Le contrôle sur place, qui était très majoritairement rattaché à des délégués du Directeur, c'est devenu de plus en plus rattaché à l'Agent Comptable. Idem pour la lutte contre la fraude. Certaines caisses plutôt importantes ont constitué des cellules de lutte contre la fraude qui ont pu être rattachées, alors soit à l'ordonnateur, soit à l'Agent Comptable, mais parfois à l'Agent Comptable. [...] Donc voilà, c'est ce que je voulais vous poser comme j'ai dit : d'une part, l'évolution de ces dernières années, c'est de positionner l'Agent Comptable davantage en pilote du sujet, et deuxièmement c'est en termes fonctionnel et organisationnel, le fait de lui rattacher, soit des moyens existants – du type contrôle sur place – soit de nouvelles tâches en augmentant la polyvalence des moyens qui lui sont rattachés. » [Responsable du département Finances et qualité comptables, Cnaf].

Cela va de pair avec le fait que la « maîtrise des risques » serait désormais de moins en moins confiée aux responsables prestations, et de plus en plus aux Agents Comptables. Cette évolution suscite parfois des réserves, tenant au possible éloignement de la Direction des caisses à l'égard des problématiques du contrôle.

« La mode actuellement est vraiment à un départ des contrôleurs vers l'Agence Comptable... Ca se fait de plus en plus, après peut-être que d'un point de vue organisationnel au niveau des Caf c'est plus simple, mais je pense que le biais c'est effectivement, ben... Au fur et à mesure on voit quand même le Directeur se détacher de tout ça, quoi. Et être assez éloigné. Dans certains cas, y a certains Directeurs, je suis pas sûr qu'ils connaissent grand-chose au contrôle sur place ou au contrôle... » [Entretien, département maîtrise des risques, Cnaf].

Les territoires du contrôle par l'Agence Comptable se sont donc sensiblement étendus : auparavant centré sur le contrôle « métier », soit celui portant sur les risques internes à la Branche, le champ d'action des personnels comptables se voit étendu aux risques « données entrantes ». Ce contrôle des allocataires est notamment réalisé dans le cadre des opérations de reliquidation, du *data mining*, et des contrôles sur la base du Rnb. Le fait que l'ordonnateur délègue une partie de ses compétences de contrôle à l'Agence Comptable illustre la montée en charge de la lutte contre la fraude et donc de la prise en compte du risque « allocataire ». Ces évolutions peuvent parfois entrer en contradiction avec certaines pratiques des agents historiquement en charge du contrôle ou de la liquidation des dossiers :

« Grosse évolution : la participation de l'Agence Comptable au contrôle des données entrantes. C'est une révolution. Jusqu'à présent, ils avaient le contrôle métier, la vérification. Mais on a vu l'évolution : le national a vu que le risque n'était pas tant interne, le risque métier, que le risque données entrantes, et a donc demandé aux caisses de réduire le contrôle métier au profit des données entrantes, avec un partage de la charge, avec l'Agence Comptable. Aujourd'hui, quand on fait nos sélections mensuelles data mining, on les fait avec l'Agence Comptable. Il y a une sélection unique dans nos outils. C'est l'outil affinage de la politique de contrôle. La grosse évolution, c'est surtout pour eux. Après il y a des choses pas très logiques, par exemple l'Agence Comptable a un protocole de traitement des contrôles de pièces, alors que l'ordonnateur, là, le technicien, n'applique pas ce protocole. » [Responsable adjoint du pôle gestion des droits, Caf B]

Ainsi, le plan de contrôle de l'Agence Comptable comprend des cibles après paiement, qui peuvent conduire à détecter des anomalies dans un dossier et au déclenchement d'un contrôle de l'allocataire, voire de base à la qualification d'une fraude.

« On a toute une kyrielle de cibles après paiement qui peuvent nous permettre de détecter si le dossier est juste ou pas. Et s'il n'est pas juste, potentiellement, il est possible qu'on ait une suspicion de fraude. On sera pas sûr que ça passera en Commission fraude, mais on aura l'élément premier de suspicion qui pourra nous conduire à demander un contrôle sur place. Notre cible est souvent l'élément déclencheur de la détection, mais ne suffit pas à elle seule à démontrer ». [Entretien Agence Comptable, Caf B].

Ces cibles visent notamment à détecter les doublons, ou les incohérences telles qu'elles peuvent être identifiées en rapprochant le dossier d'un allocataire d'un autre dans lequel il est connu à un autre titre (comme par exemple une allocataire qui apparaît dans le dossier de ses enfants, également allocataires, ou un bénéficiaire de prestations qui est par ailleurs connu comme bailleur d'un autre allocataire). Ainsi, notre interlocutrice à l'Agence Comptable de la Caf B nous explique en substance que les cibles du plan de contrôle de l'Agence Comptable complètent le *data mining*, centré sur les caractéristiques propres à un dossier individuel, en contrôlant cette fois la cohérence des informations concernant un même individu et présentes dans plusieurs dossiers.

« La plupart de nos cibles-là vont aller croiser le phénomène de doublons. On a une situation [d'un individu] à la fois en tant qu'allocataire et par ailleurs en tant que tiers connu sur la base, où le même individu est connu avec deux statuts sur des dossiers différents. On est vraiment complémentaires avec le data mining, qui cible plutôt le double enregistrement d'un individu dans le système. Le data mining va aller cibler un dossier au vu de ses caractéristiques, mais ne va pas faire de croisement avec des personnes de ce dossier qui seraient connues par ailleurs dans le système avec un autre type d'enregistrement. C'est vraiment complémentaire. Il y a un rééquilibrage mais le data mining ne fera pas disparaître le ciblage. Nos cibles concernent surtout des doublons ou des multiplicités d'enregistrements. On est sur de l'humain, des gens qui se marient, qui divorcent, un couple qui se sépare et chacun des deux reforme un couple avec des gens qui étaient eux-mêmes allocataires dans la base... Ce sont des sources de risques inhérents à la matière qu'on exploite. Les cibles vont permettre de couvrir ces types de risque que le data mining ne couvrira pas. On couvre la manière dont des individus dans un dossier interfèrent avec un autre. »

Le ciblage des affiliations multiples est opéré grâce au répertoire national des bénéficiaires. Il s'opère au plan national, les Caf n'ayant en la matière pas d'initiative. Le numéro unique alloué à chaque allocataire, soit le Nir, permet de les identifier individuellement, ce afin de détecter des phénomènes de doublons ainsi que de disposer d'informations sur le dossier centralisées et accessibles à l'ensemble des organismes. En effet, ne sont éligibles à la perception de prestations sociales que les allocataires dont le Nir est « certifié », l'identifiant se retrouvant dans le Rnb et permettant d'avoir accès aux informations portant sur l'individu.

« Concernant le Rnb, on est parti des fichiers départementaux et on a effectué un double mouvement : on a réinterrogé des allocataires et revérifié, puis on s'est mis dans une logique de certification des situations, sous contrôle des Pouvoirs Publics. Il y avait des allocataires dont le Nir était certifiable tout de suite et d'autres pour lesquels c'était plus compliqué. Il y a un rapport bilatéral entre l'allocataire et la Caf, le Nir est une forme de certification individuelle. [...] Il y a un chassé-croisé entre eux et nous : une fois que tout est vérifié, passé à la moulinette pour un individu on obtient un numéro certifié. » [Directeur, Caf A]

Les phénomènes de doublons peuvent être justifiés, comme en cas de garde alternée par exemple, ou correspondre à des anomalies et justifiant donc une suspicion de fraude, comme dans le cas d'une aide au logement touchée par un enfant dit hébergé par ses parents dans un autre département. Les contrôles sur la base du Rnb sont effectués mensuellement par les Caf. L'Agence Comptable d'une Caf y ajoute en revanche ses propres cibles, tout comme pour le contrôle ordonnateur. Dans le B, par exemple, des cibles concernent les déclarations systématiques par télé-procédure, suspectées de masquer l'absence potentielle du territoire, ou de renseigner un Rib d'une manière qui puisse masquer une vie maritale.

« L'Agent Comptable a commencé à travailler sur les données entrantes à partir de 2007 et une montée en charge progressive dans le cadre de la constitution du fichier Rnb, conséquence de l'injonction de la Cour des comptes à la certification et à la création d'un référentiel des bénéficiaires. Le contrôle des doublons ce sont des contrôles par nature ordonnateur, mais comme c'est pas l'usager qui s'inscrit lui-même dans le fichier ça implique des compétences métiers donc ça avait été confié à l'Agent Comptable. Le développement de ce type de contrôle a renforcé les liens entre l'ordonnateur et l'Agent Comptable. » [Responsable cellule d'appui, Caf B]

Comme les contrôleurs, les vérificateurs de l'Agence Comptable vont recouper les informations en utilisant le portail des partenaires (Eopps), ou en demandant des renseignements par téléphone, au bailleur, à l'employeur, ou à l'allocataire lui-même. S'ils n'ont pas de rencontre directe, ces derniers échanges téléphoniques s'apparentent fort à des interactions de contrôle avec les allocataires, bien loin donc de la seule vérification technique du traitement des dossiers.

Ce nouveau partage des tâches, et la montée en puissance de l'Agence Comptable en matière de contrôle a donné lieu à de nouveaux profils d'agents au sein des agences comptables. Les Caf ont ainsi recruté des « experts en maîtrise des risques ». La personne recrutée par la Caf du B, a été affectée à l'Agence Comptable. Son parcours mérite qu'on s'y arrête un instant. Après des études de droit, elle a travaillé dans une mutuelle au service

précontentieux pendant un an, puis chez un opérateur de téléphonie mobile, au service fraude et détection des risques pendant 8 ans, comme analyste risque, chargée d'études, puis responsable de la détection des risques et fraudes. Les risques en question étaient, en l'occurrence, à la fois internes et externes, qu'il s'agisse des clients ou de la distribution. On a ici un bon exemple d'une carrière tout à fait étrangère à l'univers de la Sécurité sociale, et qui y importe des compétences techniques, en particulier d'une entreprise privée, en matière de détection des risques. Ce sont ces compétences, et leur transposition au sein de la Caf, qui ont conduit à son recrutement.

« [Dans la téléphonie mobile] c'était vraiment du profilage, analyse des types de dossiers à risques, des populations, des clients à risque. C'est dans le droit fil. [...] Il y a des réflexes et des habitudes qui restent, qui servent, croiser les informations... [...] J'ai travaillé sur le data mining pendant 5 ans chez SFR. Les données sont différentes, mais la philosophie est la même. »

À ce type de profils et de fonctions correspondent des investissements spécifiques dans des outils locaux destinés à rationaliser la détection des fraudes. Ainsi, dans le B, l'Agence Comptable s'est engagée dans une démarche qui s'apparente à une version qualitative et artisanale du *data mining*. La chargée de maîtrise des risques a préparé un tableau systématisant les informations recueillies dans 200 dossiers passés en fraude, pour guider les vérificateurs, mais aussi pour identifier de nouvelles cibles de contrôle. Y sont consignés l'origine de la fraude (fausse déclaration, etc.), le moyen de détection (échange Dgfp), le type de situation (familiale, professionnelle), le procédé utilisé par l'allocataire, les éléments d'alerte dans la situation. Comme le dit la chargée de maîtrise des risques, il s'agit ainsi d'« étudier les stratagèmes » des allocataires, et de se donner les moyens d'identifier des points récurrents qui permettent de « mettre la puce à l'oreille ». Ce tableau, une fois exploité, doit permettre de définir des cibles locales. Le but est d'identifier les failles des échanges automatisés, afin de « resserrer les mailles du filet ».

« C'est plutôt par thème, je vais regarder, les dossiers qui me titillent je vais retourner les voir avec le vérificateur, c'est vraiment un travail de fourmi. Je vais recréer des familles, des points communs, et ensuite je verrai ce que je peux utiliser dans le système d'information pour identifier les dossiers où ce type de problème pourrait se poser. Le premier travail c'est que je lis ligne par ligne, je m'imprègne de chaque situation. Après je vais faire une requête sur tous ces dossiers là pour savoir la composition familiale, les âges, un peu les profils, et ensuite je verrai si je peux faire des familles de cas, et à partir de là je repartirai dans l'autre sens, et je ferai tester aux vérificateurs, en disant « voilà j'ai extrait tant de dossiers, vous me les contrôlez ». Bon mais ça peut être des coups dans le vide, hein. [Mais c'est] plus efficace que d'imaginer des situations virtuelles. Quelques fois on se rend compte qu'on n'a pas l'esprit suffisamment mal tourné, si je puis dire, pour se mettre à la place de celui qui voudrait trouver nos failles. Il faut un esprit particulier. [...] »

À cela s'ajoutent les contrôles dits de « reliquidation », réalisés périodiquement, à la demande de la Caisse nationale (qui relaie les demandes de la Cour des comptes), pour la certification annuelle des comptes. Un type de contrôle n'a pas remplacé l'autre, mais les deux se combinent désormais : à la logique administrative du traitement des dossiers s'ajoute la logique gestionnaire de la « sécurisation des informations » et de vérification de la « qualité ».

Dans le B, environ 70 dossiers par an sont « reliquidés ». Alors que dans certaines caisses, une équipe est entièrement consacrée à la reliquidation, ici ils sont répartis parmi l'ensemble des vérificateurs. La reliquidation est réalisée sur quatre mois, de septembre à décembre. La liste des matricules à contrôler est « livrée » en quatre fois, une fois par mois de septembre à décembre, les Caf ayant un mois pour contrôler les dossiers livrés, jusqu'au 10 janvier. Mes interlocutrices à la Caf du B m'expliquent le fonctionnement de la reliquidation, et me montrent à l'écran les dossiers et les différents onglets, indicateurs, etc. Je reproduis ci-dessous mes notes prises à cette occasion.

« Nous avons par exemple cette année au mois de septembre la livraison de quatorze dossiers à remonter au 18 octobre. Les dossiers concernent tous les types de prestations. Ce n'est pas forcément regroupé, avec que des dossiers qui concerneraient le logement dans un premier temps, l'isolement après, on peut avoir un peu de tout dans la même livraison. On ne sait pas vraiment quels sont les critères de choix, on sait qu'ils sont représentatifs, mais on ne sait pas de quoi. A partir de là on a des protocoles qui nous sont livrés par le national [me montre]. Pour chaque dossier, on a un fichier Excel qui comporte un certain nombre de feuilles avec des indicateurs à remplir. On a dix onglets, dans chaque onglet, on a une kyrielle d'indicateurs. Par exemple, l'onglet « accueil » qui est assez généraliste, avec le matricule, le Nir, le type de prestation qui est ciblée, le mois de prestations qui est contrôlé rétrospectivement, le mois de paiement, le mois de la reliquidation, le montant des droits payés avant et après la reliquidation, pour voir s'il y a un écart. Il y a aussi les noms, les dates de naissance, si les Nir sont certifiés ou pas, si le protocole a permis de détecter une fraude, s'il y a eu une anomalie, l'origine de l'anomalie. On nous demande aussi de faire du contrôle métier global spécifique au dossier, etc. Ça c'est l'onglet le plus simple. Ensuite on a des onglets thématiques. Celui là est sur la situation transversale du dossier. Donc vous voyez, il y a toute une batterie de contrôles, et il faut indiquer si le dossier a été contrôlé, type de contrôle par type de contrôle, la charge d'enfant, le titre de séjour, le chômage, les multi-affiliés, etc. Le dossier a-t-il été contrôlé ? Si c'est non, le matricule correspond-il aux critères de règles de gestion du contrôle ? Premier critère : droit réel à des prestations sur le mois en cours, oui, deuxième critère, est-ce qu'il y a un enfant entre 16 et 21 ans, oui, alors est-ce que l'enfant est à charge non salarié, oui, alors à ce moment-là vous devez mener le contrôle. Dès l'instant où on répond non à un critère, on ne mène pas le contrôle. Si on mène le contrôle, on le trace dans l'indicateur. Est-ce que j'ai réalisé exactement l'équivalent de contrôle, est-ce que la Caf a tous les éléments et les a-t-elle intégralement exploités, si non pour quelle raison ? Si on choisit « autre », il faut expliquer ce qu'est « autre ». Est-ce qu'il y a une anomalie détectée ? Le nombre d'anomalies, les sources, données entrantes, métier ou un peu des deux, la source de l'anomalie avec un menu déroulant assez costaud, si l'anomalie est avec impact financier, dites-le, le nombre, encore la source, la nature, et cette anomalie financière, combien elle coûte en indu, en rappel, au titre du mois contrôlé, au titre de l'année complète, au titre des exercices antérieurs, etc., etc. [...] Ça oblige les vérificateurs à se poser des questions extrêmement fines. La question c'est de savoir si, quand une anomalie est détectée, elle aurait pu l'être par le plan de contrôle de la Caf. Si c'est oui, est-ce que ça l'aurait été de manière certaine, ou de manière possible. Là le vérificateur ça dépasse un peu ses possibilités, puisqu'il faut savoir ce qui est dans les cibles, et ce qui est contrôle aléatoire. Donc l'encadrement vient les aider pour ça.

Alors ce principe de questionnement, c'est la même chose pour tout le reste. On a ça sur la situation transversale, sur la situation des ressources, on a ensuite des questions sur le paiement, un onglet spécifique au domaine du ciblage, par exemple le logement, on a des onglets sur la certification du Nir, les portails, la scolarisation des enfants, des enfants adoptés, on vérifie le portail Pôle emploi pour tout le monde, mais pour ceux qui travaillent, des fois qu'on les trouverait. On va vérifier le temps de travail, le salaire, voir auprès de la Carsat s'il y aurait pas une pension de retraite, voir les ressources auprès des impôts, on appelle la banque pour être sûr que le versement a été fait sur le bon compte. On a ensuite des indicateurs spécifiques à la reliquidation au titre du logement, là auprès du bailleur, quand c'est de l'aide à l'accession, les certificats de prêt, les taxes foncières et d'habitation, qui les paie. On nous demande si le dossier a été ciblé au titre d'une des cibles fraudes nationales, ou des signalements des partenaires, et si un contrôle sur place a été mené avant l'opération, ou pour les besoins de la reliquidation. Et là, on donne la grille au contrôleur pour qu'il la remplisse. C'est ça un dossier de reliquidation. Il y a un onglet de synthèse. À partir de là ils peuvent faire des extractions, croiser. Il y a un onglet d'autocontrôle à la fin, tout doit être en jaune. Et si quelque chose n'a pas été fait, ça s'affiche en rouge. [...] Et les auditeurs regardent, faut pas croire. Ils regardent vraiment, les auditeurs de la Cnaf, ces éléments, et ils nous téléphonent quand ils ont des questions. Il y a quinze jours il y en a un qui m'a appelé pour qu'on décortique ensemble mois par mois le montant de l'indu. Ça va extrêmement loin dans le détail. Pour traiter ça ils ont des macros monstrueuses. [...] La reliquidation est un élément primordial pour la Cour des comptes, pour s'assurer de la qualité. »

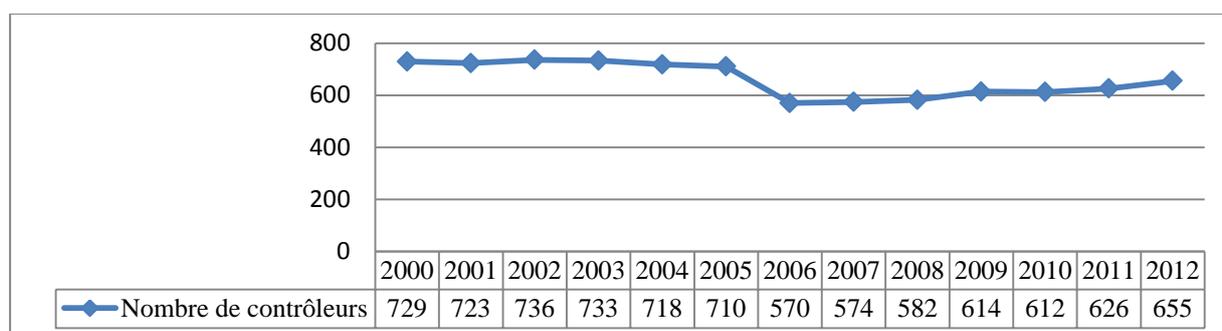
La reliquidation n'est donc pas en elle-même une opération de contrôle des allocataires destinée à détecter et régulariser des dossiers, même si, à l'occasion de la reliquidation, certains dossiers peuvent l'être. C'est plutôt un contrôle, à destination de la Caisse nationale et de la Cour des comptes, de l'efficacité (entre autres) des contrôles réalisés par les Caf, et donc un instrument de renforcement indirect du contrôle des allocataires. En tant qu'outil de gestion, la reliquidation s'apparente aux « boucles qualité » destinées à la vérification des « bonnes pratiques ». Mais les boucles qualités concernent le travail réalisé par les Caf, et pas les données entrantes, alors que la reliquidation associe les deux. D'après nos interlocuteurs, la perspective est qu'une fois sécurisée la qualité des données entrantes grâce notamment au déploiement des techniques de *data mining*, la reliquidation pourra céder la place aux seules boucles de qualité.

2.4 – La spécialisation du contrôle

Si l'espace des acteurs intervenant dans la politique de contrôle s'est élargi et diversifié, cela n'équivaut cependant pas à la dilution du contrôle et de sa responsabilité. La multiplication des intervenants s'est en effet accompagnée d'une coordination plus forte, avec des procédures établies (circuits de décision, barèmes, commissions). De plus, cette multiplication et cette diffusion du contrôle se sont accompagnées en sens inverse d'un renforcement de la spécialisation du contrôle comme compétence spécifique.

C'est pour une part le cas des équipes chargées du contrôle sur place, moins en termes d'effectifs que de formations et d'encadrement. Au niveau national, l'importance numérique du corps des contrôleurs assermentés a d'abord diminué au milieu des années 2000, avant de connaître une légère hausse, puis de stagner de nouveau, ce qui la laisse à un niveau inférieur à celui du début des années 2000.

Evolution du nombre de contrôleurs assermentés des Caf en France (2000-2012) :



Il n'y a donc pas de politique de recrutement massif de contrôleurs, bien sûr en raison des difficultés budgétaires et des politiques visant à réduire le nombre d'agents dans les organismes publics, et en lien avec un changement dans le rôle qu'occupe le contrôle sur place dans l'arsenal des techniques de contrôle (voir à ce propos notamment la partie 5). L'évolution des effectifs de contrôleurs doit cependant être rapportée à celle de l'effectif global des Caf, qui a stagné depuis la fin des années 2000, quand le nombre de contrôleurs augmentait. Mais le renforcement de la spécialisation des fonctions de contrôle tient surtout au développement des formations spécifiques aux métiers de contrôleur, développées à partir du début des années 2000 et systématisées depuis. Il tient aussi à un cadrage juridique et technique nettement accru, dont on a déjà donné les principaux éléments.

La spécialisation des fonctions de contrôle s'observe aussi dans la constitution de nouvelles positions spécialisées, en dehors des fonctions « traditionnelles » des contrôleurs sur place. C'est le cas tout d'abord des conseillers à la maîtrise des risques, que l'on a évoqué plus haut. Si, comme la fiche métier ci-dessous le montre, le domaine couvert dépasse le strict contrôle des allocataires, il s'agit bien cependant de fonctions nouvelles dont une part importante concerne ce contrôle.

Conseiller maîtrise des risques

Votre Mission

Vous participez à la prévention des risques financiers et à la détection des fraudes en mettant en œuvre le plan de maîtrise des risques.

Votre journée type

Vous êtes en charge de la conception, de la mise en œuvre, du pilotage et du suivi du plan de maîtrise des risques de l'organisme. Vous participez à l'identification et à l'analyse des risques dans les différents domaines concernés : le contrôle interne, la sécurité informatique, le contrôle qualité... Vous vérifiez la conformité des flux d'informations par rapport à la réglementation et vous veillez au respect des procédures (notamment dans les applicatifs informatiques). Vous formalisez et évaluez les résultats de vos vérifications. Vous détectez les dysfonctionnements et vous engagez des actions pour les corriger.

Vos Compétences et qualités

Vous connaissez la législation relative à l'activité de l'organisme, ainsi que l'environnement institutionnel et local (structures, acteurs...). Vous maîtrisez les outils, les procédures et les dispositifs de sécurité informatique ainsi que les méthodologies de gestion des risques. Vous êtes rigoureux, méthodique et vous avez de bonnes facultés d'analyse. Vous avez des qualités relationnelles et rédactionnelles. Vous savez sensibiliser vos interlocuteurs à l'importance de la qualité de service et de la maîtrise des risques.

Accès au métier

Vous êtes idéalement titulaire d'un diplôme dans le domaine juridique.

Evolution professionnelle

Il est possible d'évoluer ensuite vers d'autres métiers, par exemple : auditeur, manager d'unité, manager de secteur...

Source : <http://www.lacafrecrute.fr/nos-metiers/supports-et-expertises/conseiller-maitrise-des-risques>
consulté en août 2014

Aux conseillers maîtrise des risques, on peut ajouter les postes de gestionnaire du contrôle, dont le rôle emprunte pour une part à celui des contrôleurs, à leur encadrement direct, et au personnel du contentieux pour ce qui concerne l'instruction des dossiers de fraude. L'offre d'emploi ci-dessous en donne un exemple.

2014/14 - 2 Techniciens gestion des contrôles sur place-pièces et fraudes (H-F)

Poste à pourvoir en interne à la Caf22 uniquement. Les candidatures externes ne seront pas prises en compte.

Poste en rotation un an, renouvelable deux fois.

Finalité :

Contribuer à la réalisation du plan de contrôle interne, et aux objectifs du projet de service dans le but :

- d'assurer la qualité de traitement des droits aux prestations familiales et sociales (mise à jour des situations allocataires suite à contrôles) ;
- de maîtriser le risque financier ;
- de tenir les objectifs de lutte contre la fraude externe.

Missions :

Sous la supervision du coordinateur du contrôle sur place, le technicien met à jour les situations allocataires en exploitant les rapports de contrôles, les cibles de contrôles ordonnateurs (Datamining, Rac, indus potentiellement frauduleux).

Il assure le secrétariat de la Commission administrative fraude et le suivi des dossiers fraudes.

Activités :

- met à jour les situations allocataires sur la base des informations consignées dans les rapports de contrôle ;
- prépare les Commissions administratives fraudes et en assure le suivi ;
- traite les dossiers fraudes ;
- participe aux actions de prévention et de lutte contre la fraude (exploitation des requêtes des indus potentiellement frauduleux) ;
- contrôle l'exactitude des données déclaratives des allocataires (Datamining, Rac, cibles des contrôles ordonnateurs).

Savoirs :

- maîtrise de la législation Prestations Familiales et Sociales ;
- maîtrise de Cristal et de Nims ;
- bonne connaissance de l'environnement institutionnel (rôles du Directeur et de l'Agent Comptable) ;
- appétence pour la gestion des dossiers fraudes.

Savoirs faire :

- contrôler l'adéquation entre les déclarations de l'allocataire et le traitement du dossier afin de déterminer l'exactitude des droits ;
- rechercher les informations pertinentes pour alimenter le diagnostic de la situation des allocataires ;
- détecter les situations allocataires potentiellement frauduleuses ;
- mettre à jour les situations allocataires ;
- organiser son travail dans le cadre des objectifs déterminés et dans le respect des échéances ;
- communiquer toute information utile au responsable de service ou l'organisme dans le respect du secret professionnel.

Savoir être :

- rigueur ;
- sens de l'analyse ;
- objectivité et neutralité ;
- esprit d'équipe ;
- sens de l'initiative.

Formation :

Cours de Technicien conseil branche Famille – Vadémécaf [...]

Contrat : CDI - Contrat à durée indéterminé

Expérience : de 1 à 5 ans

Niveau d'étude : Niveau 3 : Bac +2

Salaires indicatifs : 1 608 euros brut mensuel

Lieu de travail : Saint-Brieuc

Durée de travail : 35 heures

<http://recrutement.caf22.fr/offres-d-emploi/technicien-gestion-des-contrôles-sur-place-pieces-et-fraudes-h-f-interne> (consultation juillet 2014).

La définition des tâches comme l'affectation de certaines d'entre elles à un service plutôt qu'un autre varient d'une caisse à l'autre ; mais sans doute l'évolution est-elle à la spécialisation, comme l'indique le responsable cellule d'appui fonctionnel à la maîtrise des risques de la Caf A qui évoque la réflexion de la Cnaf « pour créer un profil de gestionnaire du contrôle sur pièces comme il a été créé un profil de gestionnaire du contrôle des personnes ». Cette spécialisation permettrait d'articuler les différents types de contrôle (métier/allocataire) : « s'il y a une cible contrôle sur pièces, on peut faire une différence entre la vérification et la liquidation, mais le plus souvent l'activité de contrôle relève de la liquidation ».

On peut enfin citer les « référents fraudes » au sein des « unités de production » dans les services de liquidation. Ces techniciens conseils sont, pour la totalité ou seulement une partie de leur temps de travail, affectés au traitement des dossiers suspectés de fraude. On se contentera ici d'indiquer brièvement sur ce que produit la spécialisation d'une fonction sur les dispositions de l'agent qui l'exerce. La référente fraude rencontrée à la Caf B a été volontaire pour cette fonction, en raison du goût qu'elle revendique pour « aller jusqu'au fond des choses ». « J'aime beaucoup chercher, comprendre les choses. J'aime bien, j'aime aller au fond des choses, farfouiller. J'ai toujours dit que je voulais être référent fraude et là ça me plaît toujours et encore. C'est un peu autre chose que les dossiers qu'on survole tous les jours. » Au-delà de cette satisfaction liée à l'activité, qui correspond à une forme de « bonheur au travail » peu explorée (le plaisir lié à la curiosité, à dénouer des situations complexes)¹¹⁶, et sans doute parce que cette satisfaction est réelle, cette technicienne adhère sans distance au discours sur la nécessité de lutter contre la fraude dont elle a fait une spécialité, lui donnant une connotation morale. Le plaisir au travail est en quelque

¹¹⁶ Christian BAUDELLOT et Michel GOLLAC, "Travailler pour être heureux ?", Paris, Fayard, 2003.

sorte redoublé par la satisfaction d'œuvrer pour une cause juste, et de servir au redressement moral des fraudeurs.

« On reste quand même une administration, si déjà on paie des droits, il faut aussi que les allocataires derrière jouent le jeu et soient honnêtes. Là malheureusement, d'ailleurs on le voit, des fraudes on en a jamais eu autant. Et encore, on n'en relève pas beaucoup. [Ce qui me plaît] c'est vérifier les bons droits, aller au fond des choses, être juste, parce que la fraude ça ne devrait pas exister, ça me fait plaisir justement de leur dire vous avez fraudé, c'est pas bien, vous auriez pu nous le dire. »

Cette satisfaction à la fois experte et morale conduit à retrouver ce que l'on évoquait précédemment dans les effets de la spécialisation technique. La division du travail qui conduit à se consacrer exclusivement à la fraude, sur la base d'un traitement approfondi des dossiers, favorise une forme de déréalisation, séparant le dossier de la personne, le fait de la situation, la règle administrative de la logique des pratiques des bénéficiaires, et, surtout, ici, le travail (intéressant, motivant, auquel on se consacre et auquel on croit), et son résultat, qui nous échappe et qu'on ne voit qu'à de rares exceptions, et dont, par construction, on ne se soucie pas dans la réalisation de ses tâches.

« Ça me fait toujours autant plaisir de faire ces dossiers, je suis contente d'en avoir. Après le plaisir d'avoir des impacts financiers, non. Ça me fait pas plaisir de savoir que quelqu'un doit rembourser 30 000 euros, on se demande toujours comment ils vont faire. Mais c'est le travail qui est intéressant, c'est pas le résultat. Après moi le résultat je ne le vois pas, je ne sais pas comment ils vont rembourser, dans quelle situation. Si, on voit de temps en temps des personnes qui viennent à l'accueil qui disent ben voilà j'ai été, on m'a fait une fraude, je dois rembourser 20 000 euros, mais comment je vais faire, j'ai plus d'argent, etc., et là on les envoie chez les AS, on essaie d'arranger les choses, à partir du moment où ils viennent. Ça c'est possible aussi. »

L'organisation locale du contrôle confirme le double processus de renforcement que nous posons en introduction : son affirmation en tant que politique institutionnelle coordonnée et légitimée, et le durcissement de sa conduite et des conséquences qu'elle peut avoir pour les allocataires. L'espace relationnel local au sein duquel les Caf interagissent avec leurs « partenaires » s'est à la fois élargi et coordonné, au point de donner lieu à la constitution d'un système d'échanges nettement plus intense qu'il ne l'était encore au début des années 2000. La conséquence de cette intensification des relations est double. D'une part elle consiste en une amélioration des échanges d'informations et en des collaborations nouvelles qui augmentent l'efficacité des contrôles. D'autre part, comme le montre notamment la constitution d'instances de coordination spécifiques, comme les Codaf, elle donne lieu à une dynamique rigoriste par laquelle les organismes doivent coopérer et « inventer » de nouveaux dispositifs pour justifier de leur activité, et par laquelle ils doivent faire montre les uns vis-à-vis des autres de « bonnes pratiques » internes en matière de contrôle et de lutte contre la fraude. S'il serait exagéré de voir dans cette dynamique une surenchère systématique, force est néanmoins de constater qu'elle contribue non seulement à inscrire la nécessité d'un contrôle toujours plus efficace des allocataires dans l'ordre des évidences partagées, qu'elle tend à aligner les points de vue sur les postures les plus rigoristes, et qu'elle débouche en pratique, comme le montre entre autre le développement des échanges avec les parquets, sur un traitement plus sévère des dossiers jugés non

conformes. La division du travail de contrôle interne aux Caisses d'allocations familiales suit, quant à elle, une double évolution en sens contraire : d'un côté, de plus en plus d'agents y contribuent de sorte qu'en tant qu'élément central de la « maîtrise des risques », le contrôle des allocataires concerne peu ou prou l'institution dans son ensemble ; d'un autre côté le contrôle fait l'objet de procédures de plus en plus spécialisées et donne lieu au renforcement ou à la constitution de positions qui y sont spécifiquement consacrées. Là encore ces évolutions favorisent le renforcement du contrôle au double sens que nous avons défini. La multiplication des acteurs internes et le développement de leur collaboration débouchent sur un système de contrôle beaucoup plus complet et complexe, mais aussi sensiblement plus efficace. La spécialisation du contrôle, dans des commissions ou des postes, contribue quant à elle à une technicisation qui laisse fonctionnellement de côté les considérations « sociales » pour se concentrer sur les faits et leur qualification juridique, ce qui remplit les conditions de décision potentiellement plus sévères.

Partie 4

L'ÉVOLUTION DES PRATIQUES, OU QUAND LA STANDARDISATION N'EMPECHE PAS LE POUVOIR DISCRETIONNAIRE

Comment les changements dans l'organisation du contrôle affectent-ils les manières de contrôler, et, plus largement, les pratiques liées au contrôle des allocataires ? Le renforcement de la politique de contrôle, au sens d'une formalisation de l'organisation et des procédures, constitue sans conteste un facteur de standardisation des pratiques, à la fois en termes d'harmonisation de la conduite des contrôles sur le territoire national, et d'encadrement des pratiques individuelles des acteurs du contrôle. Cette standardisation est d'autant plus forte qu'elle prend la forme d'une technicisation, voire, pour une part, d'une automatisation du contrôle, qui consiste notamment, avec le traitement informatisé, à déclencher des vérifications sans intervention humaine. Si cette automatisation est réelle, conduisant selon plusieurs de nos interlocuteurs à un âge « industriel » de la politique de contrôle, elle n'est cependant pas exclusive d'un contrôle sinon « artisanal », en tout cas reposant davantage sur le savoir-faire des agents et un traitement au cas par cas.

Pour prolonger la réflexion entamée plus haut, le renforcement de la politique de contrôle, au double sens de son affirmation comme politique et du durcissement de sa mise en œuvre, consiste moins en un passage d'un âge à l'autre (du « sur mesure » de l'artisanat à la standardisation industrielle), qu'en une combinaison de plusieurs registres de contrôle : automatisé et dépendant des initiatives individuelles ; standardisé et ajusté au cas par cas. Ainsi l'augmentation du nombre de contrôles par échange de données informatisées ne se traduit pas mécaniquement par une diminution des contrôles reposant sur l'appréciation des agents, sur pièces ou sur place. Et si la proportion de déclenchements automatiques de contrôles sur place a, elle, très nettement augmenté avec l'introduction du *data mining*, cela a moins fait disparaître le travail d'appréciation des agents qu'il ne l'a déplacé, du jugement quant à l'opportunité d'un contrôle vers sa réalisation. L'automatisation n'est donc pas forcément synonyme de disparition du pouvoir discrétionnaire des agents¹¹⁷.

Les allocataires sont de plus en plus contrôlés selon des procédures technicisées, dans lesquelles le traitement institutionnel des dossiers (et non des individus) s'opère par la mise en relation invisible pour la personne concernée de critères formalisés qui définissent sa situation et ses droits. Mais ils le sont aussi dans des relations directes, dont le contrôle à domicile est le meilleur exemple, au cours desquelles l'appréciation circonstanciée, les émotions, le jugement voire la « magistrature sociale »¹¹⁸ ont leur place. C'est notamment le cas, comme on le verra dans la partie suivante, des plus précaires d'entre eux qui, s'ils sont globalement sur-contrôlés, le sont plus particulièrement en ce qui concerne le contrôle à domicile : en 2014, la proportion d'inactifs ayant fait l'objet d'un contrôle de ce type était de 26,1 points supérieure à celle de l'ensemble des allocataires, celle des familles

¹¹⁷ Tony EVANS et John HARRIS, « *Street-Level Bureaucracy, Social Work and the (Exaggerated) Death of Discretion* », *British Journal of Social Work*, 2004, vol. 34, n° 6, p. 871-895.

¹¹⁸ Isabelle ASTIER, « *Droit à l'emploi et magistratures sociales : vers une politique des situations ?* », *Droit et société*, 2000, vol. 44-45, p. 143-155.

monoparentales de 29,2, celle des unités de consommation au revenu mensuel inférieur à 500 euros de 33, 6 et celle des bénéficiaires du Rsa de 40,6.

Le contrôle des allocataires combine ainsi le gouvernement à distance anonyme de l'informatique et le gouvernement rapproché de l'exercice du « pouvoir pastoral », illustrant « les pratiques complexes et multiples de "gouvernementalité" qui supposent, d'un côté, des formes rationnelles, des procédures techniques, des instrumentations à travers lesquelles elles s'exercent et, d'autre part, des enjeux stratégiques qui rendent instables et réversibles les relations de pouvoir qu'elles doivent assurer »¹¹⁹. L'introduction du *data mining*, couplé au maintien de formes classiques de contrôle individualisé, invite ainsi à un constat différent de l'hypothèse formulée par Castel d'un passage du contrôle rapproché à la surveillance à distance¹²⁰, et conduit plutôt à formuler celle d'un nouveau couplage entre standardisation par l'informatique et individualisation. Le fort développement de la surveillance à distance par la sophistication des technologies informatiques et statistiques de traitement des données n'équivaut pas, contrairement à ce qu'on pourrait penser, à la disparition corrélative des formes classiques du contrôle physique direct. Tout comme la dépersonnalisation standardisée analysée par Castel s'accompagnait de son symétrique nécessaire, la psychologisation, l'automatisation, de la détection sur la base de facteurs de risques, impliquent la reconstitution des situations concrètes dans le face-à-face du contrôle. Comme l'exprime plaisamment Daniel Buchet, « C'est l'alliance du terrain et du back office : il faut combiner le flair du douanier aux données et à la logique du statisticien. [...] On ne peut pas vérifier certaines choses autrement que par le contrôle sur place » (entretien). Comme on le suggérait, et développera dans la partie suivante, ce nouveau couplage entre contrôle à distance et contrôle rapproché, entre standardisation et appréciation des cas en situation, est socialement différencié : il ne s'opère pas de la même manière selon les catégories d'allocataires.

1 – La technicisation du contrôle : le data mining et son appropriation locale

Légitimé par des résultats financiers probants, le *data mining* apparaît comme la nouvelle pierre angulaire du contrôle, à l'articulation d'une augmentation des échanges de données informatisées et d'un ciblage restreint des contrôles à domicile sur les allocataires « à risques », qui sont aussi souvent les plus précaires. Son rôle désormais central dans les plans de contrôle de la branche Famille marque un renforcement de l'encadrement par l'échelon central, en limitant non seulement la marge de manœuvre de la Direction des Caf, mais aussi les initiatives de leurs agents de terrain. Il ne marque pas pour autant la disparition des appréciations au cas par cas des contrôleurs sur place.

¹¹⁹ Michel FOUCAULT, « La "gouvernementalité" », in *Dits et Ecrits*, Paris, Gallimard, 2001, vol.2, p. 637-655.

¹²⁰ R. CASTEL, "La Gestion des risques. De l'anti-psychiatrie à l'après-psychanalyse", op. cit.

1.1 – La nouvelle pierre angulaire du contrôle

Si le *data mining* apparaît désormais comme une pièce essentielle de la politique de contrôle et de lutte contre la fraude définie au niveau national, c'est que son expérimentation y est présentée comme un facteur explicatif majeur de la progression constante des indus – et dans une moindre mesure des rappels – détectés depuis la fin des années 2000. Les rapports d'activité de la Cnaf valorisent le rendement croissant des contrôles à domicile depuis la généralisation des usages du *data mining* dans le ciblage des allocataires pour expliquer cette augmentation : les régularisations financières à l'occasion de contrôles à domicile ont en effet augmenté de 56 % entre 2011 et 2013, de façon proportionnellement équivalente en matière d'indus et de rappels. Cette évolution est encore plus significative concernant les montants détectés, qui passent de 150 à 263 millions d'euros, soit une hausse spectaculaire de 63 % en deux ans (voir Partie 5). Cette corrélation positive résulterait de la capacité des modèles statistiques établis à mettre en valeur des facteurs de risque d'irrégularités à l'impact financier important, quand bien même les modèles prédictifs du montant des indus ou des rappels restent à construire. Dès lors, le ciblage des situations présentant les risques financiers les plus importants par le biais de leur modélisation ne saurait que s'accroître.

Si le *data mining* apparaît comme la nouvelle pierre angulaire de la politique de contrôle, c'est aussi que son essor programmé et justifié chiffres à l'appui permet d'articuler deux autres de ses évolutions les plus marquantes : la croissance des échanges de données informatisées et la baisse du nombre de contrôles à domicile. D'une part, la croissante efficacité des contrôles ne saurait être dissociée de l'augmentation et l'amélioration constante de la qualité des données entrantes. Le croisement des fichiers limite en effet les risques inhérents au contenu des données exploitées statistiquement, ou plus précisément à leur exactitude, tout en fiabilisant les scores de risque des allocataires et en permettant leur actualisation régulière. D'autre part, l'identification d'un « risque » potentiel dont la nature n'est pas précisée renforce la nécessité des contrôles à domicile ; mais ces derniers exigent un temps de travail accru des agents assermentés, qu'il s'agisse des enquêtes menées en amont ou de la rédaction des rapports. La baisse du nombre de contrôles sur place suit donc logiquement l'augmentation de la part de leur déclenchement par le *data mining*. La conjugaison de ces deux tendances est d'ailleurs amenée à se poursuivre, l'augmentation des effectifs des contrôleurs ne constituant guère une priorité, dès lors que leur productivité augmente dans le cadre de contrôles toujours plus rares, mais aussi plus ciblés et approfondis.

1.2 – Un encadrement renforcé de l'échelon central

Orienté vers l'amélioration de l'efficacité des contrôles et l'augmentation de la détection des fraudes, le *data mining*, davantage que les plans de contrôle nationaux mis en œuvre avant son développement, a contribué à limiter l'autonomie des caisses départementales et à estomper les différences qui marquaient auparavant leurs pratiques. La définition de requêtes ciblées sur certains allocataires, à partir d'une connaissance fondée sur l'administration locale des prestations, était jusqu'alors l'une des principales possibilités pour les caisses d'orienter leur propre politique de contrôle. Le *data mining*, devenu le principal outil de sélection des dossiers à contrôler, réduit les cibles locales, notamment

dans les départements d'expérimentation précoce et massive. La Cnaf renforce d'autant mieux l'encadrement des pratiques locales en matière de ciblage qu'elle assure le pilotage du système d'information intégrée sur lequel repose le *scoring* des allocataires. Le ciblage des dossiers et des situations à contrôler est en effet actualisé mensuellement, à travers une prise en compte plus efficace des changements de situation des allocataires, grâce à la création du Répertoire national des bénéficiaires (Rnb), et à l'essor des échanges de données informatisées avec les institutions partenaires.

Les gestionnaires du réseau national exploitent également les modélisations statistiques pour fixer aux Caf des objectifs locaux de réalisation de contrôles, dans le but d'harmoniser la couverture des risques sur le territoire. La marge de manœuvre de la Direction des caisses se limite alors en principe à l'ajustement mensuel du nombre de contrôles à réaliser en fonction d'objectifs annuels fixés par l'échelon national. Ces objectifs demeurent néanmoins difficiles à atteindre, en particulier dans les départements franciliens ou de Provence-Alpes-Côte d'Azur, qui présentent les plus hauts niveaux de risque. Ils dépassent en effet les capacités actuelles des Caf concernées, quand bien même la totalité des contrôles effectués serait désormais issue du *data mining*. Il convient donc de s'interroger sur les moyens de combler un tel fossé entre ces objectifs nationaux et les pratiques locales. Lors de la présentation officielle du rapport d'activité annuelle de la Cnaf de 2013, son Directeur a en effet insisté sur la nécessité d'obtenir de « meilleurs résultats avec le même nombre de contrôleurs »¹²¹. Parmi les solutions à moyens constants promues au niveau national, une réaffectation des contrôleurs proportionnelle au niveau de risque localisé est en discussion, mais sa mise en place pourrait rencontrer des résistances au sein des caisses pour lesquelles une telle réforme signifierait une diminution de personnel.

1.3 – Les effets d'une technique sur les pratiques de terrain

En limitant les autres sources de déclenchement des contrôles, et notamment les signalements par les techniciens conseils dont le nombre est désormais encadré, le *data mining* réduit non seulement la part des cibles définies par la Direction des Caf, mais aussi la place accordée aux initiatives de leurs agents de terrain. Ainsi, les plans de contrôle nationaux préconisent de donner systématiquement priorité au *data mining* sur les demandes de contrôle des techniciens conseils. Ceux-ci n'en restent pas moins mobilisés dans la lutte contre la fraude, mais leur vigilance est davantage sollicitée pour l'identification résiduelle des cas non détectés par l'outil statistique. La technique ne remplace donc pas le savoir-faire des agents, mais encadre sa mobilisation et l'oriente vers les cas les plus complexes.

Cette évolution s'observe en matière de contrôle sur place. Le *data mining* et les scores de risque constituent pour les contrôleurs une « boîte noire » entourée de mystère, et dont certains effets indésirables, comme les contrôles répétés d'une même personne, comme dans les cas d'isolement qui sont contrôlés chaque année (avec ce que cela implique parfois de situations pénibles, comme lors de ce contrôle auquel on a assisté où il s'agissait de vérifier l'isolement d'une veuve un an après le décès de son mari) et font l'objet de critiques par les contrôleurs.

¹²¹ Astrid GRUYELLE, « Les fraudes à la Caf mieux détectées », Les Echos, 24/05/2014.

« La première réaction des contrôleurs, qui ont une connaissance très fine du terrain, c'est la méfiance, la crainte de devenir des ouvriers tayloriens, de la dimension industrielle du contrôle. [...]. Les contrôleurs ont d'abord vu ça comme une usine à gaz pour trouver des allocataires qui ressemblaient à des fraudeurs. [...] Il y a des réticences parce qu'on les dépossède de leurs manières de faire, mais ça se tasse [...] Il faut combattre les réticences et la perte d'intérêt dans le travail » [D. Buchet, entretien]

« Le data [data mining], au début, on savait pas trop, c'est sûr que c'était une nouveauté, il y a eu des réticences. Mais bon, il paraît que ça marche bien. Mais c'est pas non plus une révolution, hein. On avait déjà les cibles locales, donc on avait l'habitude de travailler avec des cibles. Ce qui serait bien, c'est de connaître mieux le data, savoir comment les dossiers sont scorés, parce que là c'est un peu opaque. Après on contrôle des gens, parfois, on se demande pourquoi. Ils sont scorés, mais bon, on voit pas trop pourquoi. Alors quand même on se dit, faire tout ça, se déplacer, passer du temps, c'est pas très rentable hein, parce qu'un contrôle à domicile, c'est évalué à 145 euros quand même. [...] Le problème avec le data mining, c'est qu'on tombe toujours sur les mêmes. Avec le scoring, c'est toujours un peu les mêmes situations, et même les mêmes personnes. Ça fait un peu harcèlement, hein, quand même, quand on contrôle la même personne à douze mois de distance. Surtout quand parfois c'est pour rien. Il faudrait éviter ces contrôles rapprochés, ou au moins que ça ne soit pas le même qui fasse le contrôle, parce que là c'est "encore ? Et encore vous ? Pourquoi vous revenez ? Je vous ai déjà tout donné la dernière fois" ». [Conversation informelle avec un contrôleur lors d'une tournée, juillet 2014].

Les réticences initiales ont toutefois progressivement été levées : les contrôleurs remettent désormais d'autant moins en cause un tel outil que celui-ci a fait les preuves de son efficacité, quand bien même les raisons de cette efficacité leur échappent : « on sait pas trop comment se fait la sélection, mais faut reconnaître que c'est efficace » [Conversation informelle avec un contrôleur lors d'une tournée, juillet 2014].

Des scripts de cas statistiquement établis devraient, en théorie, remplacer ceux construits par les contrôleurs au fur et à mesure de la conduite de leurs enquêtes. En pratique, les contrôleurs, et notamment les plus expérimentés, conservent cependant d'autant mieux leurs propres schèmes d'interprétation que l'abstraction statistique du *scoring* pré-oriente moins leur enquête, plus globale, que les déclenchements à la suite d'une suspicion concernant un élément précis des dossiers qu'il s'agirait de vérifier. Là encore, la technique statistique cible l'usage du savoir-faire issu de l'expérience plus qu'il ne le remplace. La montée en puissance d'un système automatisé d'identification des risques affecte également le sens du contrôle sur place : alors qu'il pouvait précédemment être pensé comme une occasion de « faire le point » sur un dossier, voire de « conseiller » les allocataires, il conduit à ce que les entretiens de contrôle soient plus exclusivement tendus vers un objectif d'identification de la fraude¹²².

¹²² V. DUBOIS, "Les conditions socio-politiques de la rigueur juridique", op. cit.

2 – Les pratiques individuelles, entre standardisation et pouvoir d'appréciation

La rationalisation des politiques de contrôle, qu'elle consiste en un encadrement juridique, administratif ou technique, en normant et normalisant les pratiques, a limité les marges de manœuvre des agents et les différences de l'un à l'autre. Elle ne les a pas pour autant fait disparaître, et conduit plutôt à redéfinir l'équilibre entre standardisation et pouvoir discrétionnaire. C'est ce qu'on verra à propos des enquêtes à domicile, puis de la rédaction des rapports.

2.1 – Usages et fonctions du contrôle à domicile

Parfois critiqué pour son caractère intrusif, coûteux en temps et en ressources humaines, le contrôle sur place a pu être considéré comme une forme ancienne de contrôle, vouée à ce titre au déclin. Force est de constater qu'il n'en est rien. Le *data mining* qui est à l'origine de la majorité des contrôles sur place, en renforçant le caractère « global » des contrôles, rend d'une certaine manière les visites à domiciles plus nécessaires et surtout, plus efficaces et donc rentables. On verra ici ce que ces techniques de déclenchement des contrôles ont fait au contrôle sur place, à leur rôle dans le système global du contrôle des allocataires, à la manière dont ils se déroulent, et également aux fonctions attendues de ces contrôles en face-à-face à l'égard des allocataires (pédagogie, dissuasion, notamment). L'essor des technologies informatiques de contrôle à distance a ainsi transformé le contrôle direct plus qu'il n'a entraîné son déclin : « une fois qu'on a une liste de fraudeurs, le métier de contrôleur reprend tout son sens. Il n'est pas certain que le métier de contrôleur va disparaître, mais il s'effectue sur de nouvelles bases » (D. Buchet, entretien). Ces transformations peuvent être regroupées en deux séries principales : si le cadrage plus étroit des pratiques de contrôle conduit à une certaine forme de routinisation (2.1.1.), le caractère potentiellement « stratégique » des interactions de contrôle tend à s'orienter préférentiellement vers l'identification de la fraude et sa sanction (2.1.2.).

2.1.1 – Des pratiques de contrôle plus cadrées et plus routinières

Les contrôleurs ont historiquement bénéficié d'une certaine marge de manœuvre en matière de pratiques de contrôle sur place. Ceux issus de l'« ancienne génération » développaient ainsi des techniques et stratégies propres, le contrôle en lui-même ne faisant l'objet que d'un encadrement relativement limité. Une première tentative d'encadrement du contrôle domiciliaire a été amenée par la « charte du contrôle », à la fin des années 1990. La Caisse nationale avait alors intégré une dimension déontologique au contrôle, par le biais de la définition de règles, notamment censées pallier aux représentations entourant le contrôle, le dépeignant comme outrancièrement intrusif, ces représentations étant d'autant plus entretenues que certains contrôleurs – surnommés les « cowboys » par leurs pairs – avaient tendance à faire montre d'un certain excès de zèle lors de leurs rencontres avec les allocataires. Toutefois, l'absence de caractère contraignant de cette charte avait limité sa mise en application par les agents de contrôle, qui plus est pour la plupart réfractaires à l'encadrement de leurs pratiques.

Or depuis 2012, les pratiques des agents de contrôle sont encadrées et rationalisées par le biais d'un « protocole contrôle », découpant l'opération de contrôle en trois phases distinctes. Contrairement à la charte du contrôle de 1998, axée sur l'intégration par les agents de règles déontologiques (respect de la vie privée de l'allocataire, bonne présentation de soi, et cetera), l'actuel protocole défend l'objectif d'une rationalisation de l'opération de contrôle, illustrant la montée en charge des considérations gestionnaires au sein de la branche Famille.

« Et donc aujourd'hui, bon dans le protocole contrôle, c'est clairement voilà, on a créé un outil et aujourd'hui ils peuvent s'y référer, et l'outil leur sort la procédure par niveaux, par gradation, donc niveau 1, niveau 2, niveau 3, qui correspond... Le niveau 1 correspond à toutes les investigations à faire avant (insistance) la visite domiciliaire, donc on liste les choses à faire, hein, c'est comme une liste de courses ! Le niveau 2, c'est qu'est-ce que je fais chez l'allocataire ? Quelles pièces je demande obligatoirement ? Et le niveau 3 c'est tout ce que je fais après (insistance) la visite domiciliaire avec notamment le droit de communication, on leur met, voilà... Si vous voulez le niveau 3 c'est là véritablement, y a eu une problématique qui a été levée dans la visite domiciliaire, là il faut gratter jusqu'au bout. Donc on a bien structuré aujourd'hui l'acte de contrôle en trois niveaux avec une intensification progressive qui permet de rationaliser notre acte de contrôle et surtout ne pas employer les gros moyens tout de suite, quoi. » [Cadre à la Maîtrise des risques, Cnaf].

Les considérations gestionnaires encadrent les pratiques des contrôleurs, ces dernières étant divisées en différentes temporalités du contrôle, auxquelles correspondent différents niveaux d'intensité des recherches, la définition de l'intensité étant traductible en termes financiers : plus un contrôleur passe de temps à effectuer des recherches dès le niveau 1, ces recherches aboutissant finalement à la reconnaissance de l'absence de caractère frauduleux du dossier, moins de temps est alloué sur un autre dossier, potentiellement frauduleux, générant des pertes financières pour la caisse. Finalement, un tel encadrement de leurs pratiques peut correspondre pour les contrôleurs à une réduction de leur marge de manœuvre, s'ajoutant à leur intégration dans un système complexe de sélection des dossiers à contrôler qui, comme on l'a vu, a pu susciter des craintes quant à la dilution de leur travail dans un ensemble dont ils ne maîtrisent pas les tenants et aboutissants.

Si cet encadrement de leurs pratiques peut imposer des contraintes nouvelles aux contrôleurs, il leur fournit également des ressources nouvelles en « équipant » leur travail et leurs décisions. Il en va ainsi des outils d'aide à la décision, qui permettent d'atténuer le flou entourant certaines situations. C'est le cas avec l'outil d'aide à la décision en matière de fraude à la vie conjugale. Les modèles standardisés et explicites tendraient ainsi à remplacer les scripts implicites construits au fur et à mesure de l'expérience professionnelle des agents, dans la constitution de types leur permettant de guider leur enquête. Ce guidage s'imposerait désormais à eux dans une plus large mesure, avec des effets contrastés sur leur travail (plus grande assurance, mais plus faible part laissée à l'initiative et l'appréciation individuelles). Il en va de même avec le formidable progrès de la qualité de l'information détenue au préalable par les contrôleurs. Les moyens mis à disposition des contrôleurs en amont de la visite, tels que l'accès aux portails de partenaires et donc à des pièces justificatives non fournies par l'allocataire, permettent au contrôleur de remettre en cause de façon crédible les précédentes déclarations de celui-ci. Les contrôleurs sont donc davantage « armés » qu'auparavant pour la confrontation avec l'allocataire. Contrairement

au « contrôle sur pièce », qui s'opère à distance, les contrôles sur place ont pour objectif de confronter directement l'allocataire aux incohérences de son dossier, ce dans le but de lui faire « avouer » une non (ou fausse) déclaration.

« On a aussi développé les moyens de détection, avec notamment l'accès aux portails des partenaires, ce qui a permis aux contrôleurs d'avoir des éléments fiables. Parfois ça arrive, les contrôleurs ont les éléments, ils arrivent chez l'allocataire, l'allocataire ment, et après le contrôleur leur dit, je sais pas, par exemple : "mais si, regardez j'ai le relevé de carrière de la Crav, là vous avez travaillé", "ah oui, c'est vrai, j'ai travaillé". L'allocataire, il n'a pas le choix que de dire la vérité. Ça a considérablement changé le travail des contrôleurs. » [Directrice adjointe en charge du « service à l'allocataire », Caf B]

« C'est vrai que les fichiers nationaux nous ont beaucoup aidés. Ces sept dernières années ça a beaucoup bougé à ce niveau-là, mais aussi au niveau des lois. Il y a de plus en plus de textes qui nous appuient qui sont bien formulés. Il a par exemple été fait obligation aux banques de nous répondre, sous peine de sanctions ça nous a beaucoup aidés dans notre activité de contrôle. [...] Bon par exemple pour le premier contrôle de la journée c'est une personne qui touche le Rsa, les Apl, mais qui a un enfant à charge salarié sans que l'on ait de déclaration de revenu. C'est un contrôle data mining. Le motif de la cible c'est l'isolement. Dans ces cas là, on fait d'abord premier tour du dossier. Sur Eopss, je vais consulter les relevés de carrière de la Cnam pour connaître les employeurs et les revenus déclarés. Je vais aussi sur le fichier des déclarations d'embauches de l'Urssaf. On a un accès direct depuis 2010. Ensuite je vais sur le portail Iliade des impôts. On a accès au dossier fiscal de la personne, à certains bulletins de paie de Monsieur adressés par les employeurs. [...] Le Rnb c'est pour aller voir plus loin que [le département]. [...] Le Rnb c'est du pain béni. Ça fait trois ans qu'on s'en sert réellement. On voit précisément les moyens d'existence des personnes qu'on contrôle. Grâce à ça on essaie d'établir des communautés d'adresse et des communautés d'intérêt. Les liens financiers on les trouve sur les relevés de compte. Par exemple on voit que c'est Monsieur qui paie le loyer, Edf, la facture téléphonique ce genre de choses... On voit beaucoup de choses. Beaucoup de versements d'espèces aussi. On essaie d'en déterminer l'origine et la destination. On pose souvent des questions aux gens pour savoir d'où ça vient. Ils nous répondent : "c'est la famille qui m'aide ou je prends pour quelqu'un !". Mais nous on sait qu'en vérité c'est souvent du travail dissimulé... De manière générale ça nous permet de quantifier les ressources précisément. Et ça a des effets importants sur les prestations, et donc ensuite sur les recouvrements en cas d'indus. [...] Pour établir un premier relevé de situation, je fais mes recherches sur le portail Nims, on a les infos localisées. On n'y trouve beaucoup de choses, environ 60-70 % du dossier. C'est bien renseigné. [...] On travaille beaucoup avec la Préfecture de police, notamment le service des étrangers. Vous savez, pour obtenir des papiers les enfourner des justificatifs. Par exemple pour obtenir un titre de séjour, les gens vont donner leur bulletin de salaire à la Préfecture. Pour nous c'est du pain béni ! Parfois je vais aussi sur Google. On tape le nom de l'allocataire. Notamment, lorsqu'ils ont une entreprise à leur nom. On tape le nom de l'entreprise pour retrouver le numéro Siret lorsqu'ils ne nous le fournissent pas. Facebook, LinkedIn, Copains d'avant, je regarde systématiquement tout ça lorsque les gens déclarent une activité commerciale ! Je me sers aussi beaucoup de Ficoba depuis qu'on y a accès. On regarde si ce qu'on trouve colle avec les comptes bancaires. Comment ils font pour se débrouiller et si ça colle pas on creuse ! » [Conversations informelles avec un contrôleur, Caf A, Février 2014].

L'observation des tournées des contrôleurs a confirmé l'importance cruciale que revêt désormais la préparation en amont des dossiers par la consultation des différentes sources d'informations disponibles de manière systématique, et, comme dans le cas suivant, combinées avec des sources non officielles.

Le contrôle que l'on observe, lié à une suspicion de fraude au Rsa, intervient du fait du score particulièrement élevé de l'allocataire (data mining). Ce dernier a aussi fait l'objet d'une lettre de dénonciation de l'un de ses voisins, qui affirme qu'il perçoit à tort des Apl pour un appartement qu'il n'occupe pas et qu'il s'agit d' « un individu dangereux et malhonnête ». Le voisin ajoute dans sa lettre qu'il ne souhaite pas que son nom soit donné car il a peur des représailles. Le contrôleur affirme qu'il pense qu'il n'habite pas là, ni ses enfants, ses deux fils étant actuellement en prison : « j'ai envoyé un courrier et il n'a pas répondu. J'ai aussi contacté Pôle Emploi pour obtenir le numéro du dossier - très souvent ils ne donnent pas le bon numéro - il a perçu une allocation chômage. Vous pouvez être sûr qu'il attend son Sms pour l'actualisation ». Selon celui-ci : « pour ce genre d'affaires, le Rncps donne une idée de départ mais ne permet pas de rentrer dans les détails. Si c'est vraiment un escroc, il faut connaître le fin mot de l'histoire. On ne va pas se contenter de suspendre le versement du Rsa. Ces enfants sont en prison alors qu'ils sont pris en compte dans le calcul du Rsa. S'ils sont en prison ça se voit sur le fichier assurance maladie. On le voit ensuite sur le fichier de greffe de la prison. On est souvent amené à entrer en contact avec l'administration pénitentiaire aussi. » [Observation 14 février 2014].

L'ensemble des contrôleurs rencontrés évoque favorablement la mise à disposition de ces sources d'informations qui, si elles alourdissent sensiblement le travail de préparation au détriment de l'enquête domiciliaire elle-même, a démultiplié les possibilités de statuer en toute connaissance de cause sur un dossier, et, le cas échéant, de confondre l'allocataire pris à défaut. « On a beaucoup plus d'infos, le contrôle est beaucoup plus pointu que par le passé. Aujourd'hui si on va voir toutes les infos sur quelqu'un, on les a ou peut les avoir du moins très vite, se félicite un agent de contrôle de la Caf A, qui n'est pas forcément hostile à « une évolution vers moins de terrain depuis le travail à distance » [Discussion informelle, 12 février 2014].

L'accès facilité aux informations a contribué à relativiser l'importance de l'entretien de contrôle. Alors qu'auparavant celui-ci était le principal, sinon le seul moyen d'obtenir des renseignements, il est désormais davantage un moyen de croiser ou de confirmer des informations, d'obtenir dans certains cas les quelques informations manquantes, ou de mettre en cohérence l'ensemble des informations disponibles. Comme nous l'indique un contrôleur : « avant, l'entretien, c'était hyper important. [Le contrôleur référent] c'est un maître de ce point de vue. Il connaît tous les artifices pour mener les gens là où il veut en venir. Maintenant le contrôle des informations en amont de l'entretien prend beaucoup plus d'importance ». [Conversation informelle, contrôleur Caf A, 12 février 2014].

Un autre changement va de pair avec cette préparation en amont : les avis préalables aux enquêtes à domicile. Au début des années 2000, le principe en avait été établi. Il était cependant mal accepté par nombre de contrôleurs, qui y voyaient une pratique contraire à la réalisation d'un « vrai contrôle » en ce qu'elle permettrait aux allocataires de se préparer, de dissimuler des éléments ou, pour reprendre une expression couramment employée « d'organiser leur isolement », alors que l'effet de surprise permettrait au contraire de saisir

les situations telles qu'elles sont réellement. Ce principe était alors assez peu mis en pratique. Aujourd'hui la situation est tout autre. Les contrôleurs passant davantage de temps en préparation des dossiers, ils effectuent un nombre moins important de contrôles dans la journée. Une visite surprise expose au risque de ne pas trouver l'allocataire à son domicile, et donc de perdre un temps important. C'est ainsi la logique de l'organisation du temps de travail qui conduit à l'application d'un principe (aviser l'allocataire du contrôle), qui avait été initialement édicté pour d'autres raisons (respect de la vie privée et du caractère contradictoire de l'entretien). Les enquêtes à domicile sont donc systématiquement précédées d'un courrier, et le cas échéant d'un échange avec l'allocataire pour changer l'horaire ou la date du contrôle. Les contrôles inopinés n'ont cependant pas pour autant totalement disparu. Ils peuvent intervenir pour de simples raisons de commodité, lorsque du temps est disponible lors d'une tournée en raison d'un contrôle annulé ou de contrôles plus rapides que prévu, et qu'un dossier est récemment « tombé » à proximité de l'endroit où se trouve le contrôleur. Plus rarement, c'est, comme dans la période antérieure, l'effet de surprise qui est recherché, tout particulièrement pour les situations d'isolement.

« Les contrôles inopinés, c'est surtout pour certains cas. Par exemple pour l'isolement, quand une femme dite seule qui vient d'avoir un enfant. Où quand on a un doute sur la résidence. C'est pour surprendre, dans ce type de cas, isolement et vérification de la résidence » [Conversation informelle lors d'une tournée, contrôleur, Caf B, 24 juin 2014].

Au contraire de la situation antérieure qui supposait, du point de vue des contrôleurs, que les allocataires ne puissent préparer l'entretien de contrôle (et donc élaborer une version plausible ou masquer les traces d'une vie maritale), la situation actuelle dans laquelle ils sont avisés suppose précisément qu'ils la préparent, cette fois en rassemblant informations et documents dont la liste est établie dans les courriers qui les avisent de la visite. Il s'agit d'une lettre-type, modulée en fonction des cas. Elle ne précise pas l'objet du contrôle, mais liste les documents à préparer. Beaucoup sont communs à tous les contrôles (ceux qui concernent les justificatifs de domicile, par exemple). Certains sont ajoutés en fonction de la situation contrôlée. En bas de la lettre sont rappelées les sanctions encourues en cas de fausse déclaration.

Ce changement va lui-même de pair avec une autre modification de la teneur des entretiens de contrôle : la place beaucoup plus importante qu'y occupent les documents. Le caractère « global » du contrôle conduit désormais à un script d'entretien dans lequel la vérification factuelle d'une liste préétablie de critères, pour lesquels l'allocataire doit remettre des documents justificatifs, occupe une place centrale. Lors de nos observations, nous avons pu ainsi constater la forme en un sens plus proche de la routine bureaucratique d'une part importante des contrôles, par contraste avec un modèle antérieur davantage fondé sur l'interrogation plus que sur les documents, et un déroulement ajusté tactiquement au cas par cas plus que préétabli. En un sens, pour reprendre la terminologie en vigueur, le contrôle sur place est *aussi* pour une large part un contrôle sur pièces. Le déplacement à domicile se justifie alors autant sinon plus par le fait de rassembler un grand nombre de documents qu'il serait impossible d'obtenir tous par courrier, ou parce qu'on sait, compte-tenu des pratiques des allocataires, que certains ne fourniront jamais précisément ce qui leur est demandé à distance, que par l'interrogation en face-à-face des allocataires. Ainsi les entretiens revêtent-ils davantage qu'auparavant un caractère routinier et bureaucratique, au moins dans un premier temps, lorsque le contrôleur demande à l'allocataire des précisions

sur un ensemble de critères (résidence, emploi, ressources, situation familiale, situation des enfants), et pour chacun les pièces justificatives correspondantes (par exemple : bail, contrat de travail, bulletins de salaire, jugement de divorce, certificats de scolarité). En guise d'entretien, il s'agit dans ces séquences souvent longues des interactions de contrôle, d'une liste d'éléments à vérifier égrenée par le contrôleur qui consigne par écrit, parfois sans lever les yeux, les éléments figurant sur les documents que lui fournit, plus ou moins, l'allocataire contrôlé.

Notes d'observation du 24 juin 2014, contrôle en zone rurale. Cible DM 032, isolement. Il s'agit d'un homme seul, né en 1962, avec beaucoup d'enfants, percevant Af, Asf, Alf et Aah. Le contrôleur a notamment consulté auparavant les documents Rncps et ceux de Pôle emploi. On arrive dans une assez jolie maison, pas très grande, plutôt correctement tenue. L'homme nous fait un bon accueil. Il a préparé les documents, amené classeurs et dossiers. Le contrôleur explique : « La Caf fait des vérifications, pour voir si nos informations sont justes. On procède à des contrôles ciblés, et donc, là, vous êtes dedans ». Le contrôle commence par une longue série de vérifications de documents : livret de famille, décision de divorce (pas encore terminé)... L'entretien mélange questions et demandes de documents à un rythme assez soutenu. Le contrôleur note tout dans son formulaire, et redemande des papiers au fur et à mesure. L'homme est un peu nerveux, mais très coopératif : il explique tout, donne les informations, l'adresse de son ex-femme, le numéro de téléphone de sa fille... La situation de famille est complexe : sa femme avait 6 enfants, lui 4 d'un premier mariage (épouse décédée). Lors de la séparation, il a gardé les 10 enfants, puis il a déménagé avec ses 4 enfants, les autres allant vivre avec leur père. Il est « seul » (pas en couple), « pour l'instant ». Le contrôleur demande enfant par enfant s'ils vivent bien là, et leur activité. L'un vient de terminer le collège, et ira au lycée à la rentrée à moins qu'il trouve un apprentissage. Impossible de trouver un certificat de scolarité, mais fournit un courrier du collègue. Un autre plus âgé a une situation compliquée. Le père explique en montrant sa lassitude qu'il ne fait rien, qu'il s'est récemment inscrit à Pôle emploi. On passe au logement : date d'arrivée, contrat de location, mode de paiement, à jour de paiement ? À chacune de ces questions correspond une demande de document. Tout est en ordre. Le contrôleur épluche ensuite le dernier relevé de comptes.

- Vous versez quelque chose à Madame ?

- Oui, 100 euros mensuels.

- Vous le déclarez aux impôts ? Faut le faire, parce que c'est pris en compte dans le calcul des allocations logement.

L'homme travaillait dans une brasserie. Après un accident de travail, il est invalide première catégorie depuis 2003, 2^e catégorie depuis 2008. Il perçoit à ce titre 768 euros, auxquels s'ajoutent 468 euros mensuels payés par la complémentaire de l'ancien employeur. Le contrôleur demande l'avis d'imposition. Il est clair, ferme sans agressivité, pas particulièrement agréable non plus mais informatif. On arrive au terme du contrôle, et après avoir vu la situation de manière globale il s'agit d'établir l'isolement. Il remplit seul, en silence, le formulaire d'isolement. Puis la demande de documents reprend, a priori sans lien direct : facture d'électricité, crédit à la consommation, comptes en banque... Il s'agit en fait de vérifier que tout est à son nom à lui seul. Une fois le formulaire rempli, le contrôleur demande à l'homme de le signer. Le contrôle est terminé.

L'importance accrue des documents au cours des contrôles n'équivaut cependant pas à en faire des interactions « froides », dépourvues de tensions. Dans certains cas, c'est précisément l'accumulation à un rythme soutenu de demandes de documents qui génère la tension d'allocataires qui ne sont « pas à l'aise avec les papiers ». C'est ce qu'illustre l'exemple suivant.

L'immeuble est à peu près propre, mais une forte odeur de poubelles flotte dans l'entrée. On arrive dans l'appartement bien tenu d'un Algérien d'une trentaine d'années. Il nous installe dans le salon, nous apporte le café. Il perçoit des Af, un peu de Rsa. La contrôleuse commence sans expliquer les raisons ni l'objet du contrôle. Elle démarre par vérifier le numéro de téléphone : « j'en profite pour mettre le dossier à jour ». Elle passe ensuite aux pièces d'identité, livret de famille. Lui : « je suis pas trop doué pour les papiers, c'est pour ça que je vous ai téléphoné pour vous prévenir que ma femme était pas là. C'est elle qui s'occupe de ça, elle c'est l'intérieur, moi c'est l'extérieur ». Il fouille dans ses papiers sans succès. Ne trouve pas le livret de famille, donne un titre de séjour. S'étonne : « on est à jour avec la Caf, j'ai pas compris pourquoi y avait ce contrôle ». La contrôleuse ne répond pas et enchaîne les demandes : quittance de loyer, gaz, électricité... L'homme a du mal à trouver les papiers. Il est très maigre, les traits tirés. Il s'exprime très clairement, a un bon niveau de français. Il commence à s'énerver contre lui-même et perd son sang froid parce qu'il ne parvient pas à trouver les papiers, rangés par sa femme qui est actuellement en Algérie. Il s'apprête à lui téléphoner pour lui demander où ils se trouvent. Il trouve finalement ses fiches de paie. La contrôleuse note tous les salaires depuis deux ans. Il travaillait dans une entreprise d'insertion pour 500 à 700 euros mensuels. Il est aujourd'hui au chômage. Il explique qu'il donne toutes les fiches de paie régulièrement à la Caf « pour éviter tout problème ». On passe au contrôle des revenus de madame. Elle a travaillé un an (emploi d'insertion, régie de quartier), perçu un an de chômage puis était en congé maternité. Lui a l'air désespéré en regardant les papiers qui se sont accumulés sur le sol, au fur et à mesure qu'il les sortait à la demande de la contrôleuse. La contrôleuse : « je lui ferai la liste des papiers qu'elle doit apporter à l'agence, juste à côté ». Elle relève que certaines sommes sont arrondies sur les Dtr Rsa : 521 euros deviennent 500 euros. « C'est pratiquement juste, mais pas tout à fait. Faites attention, il faut que ça colle exactement ! ». Il explique qu'il était assistant manager dans une compagnie pétrolière en Algérie, qu'il est aujourd'hui en difficultés. La contrôleuse demande, ce qui en situation paraît assez saugrenu, s'il a des « revenus de placements » ; ce n'est pas le cas. La tension est retombée, et la contrôleuse récapitule les documents que sa femme devra produire à son retour d'Algérie. Rien au cours de l'entretien n'est venu accréditer le soupçon initial de ressources non (ou sous-)déclarées, à l'exception des sommes arrondies qui seront rectifiées. [30 juin 2014, tournée avec une contrôleuse, Caf B].

Les demandes de documents peuvent générer des tensions : elles peuvent également être formulées de manière stratégique par les contrôleurs, afin de confondre les allocataires, qui ont alors précisément pour ressource, au moins au cours de l'interaction, la lenteur à fournir les pièces demandées, ou leur fourniture partielle ou encore décalée. C'est ce qu'illustre le contrôle ci-dessous.

Je commence la tournée avec Jeanne, une contrôleuse très efficace, qui se décrit elle-même comme dynamique, et qui a une attitude sensiblement plus stricte que la plupart de ses collègues, n'hésitant pas à hausser le ton pour intimider les allocataires et leur faire perdre leurs moyens (« les chauffer », dit-elle). Dans l'équipe locale des contrôleurs, c'est elle qui a de loin le taux d'indus le plus élevé (50 %, la moyenne étant à 37 %), la plus forte productivité avec 2, 3 contrôles par jour, et le deuxième nombre de dossiers fraudes soumis. C'est un contrôle Dm, Rsa complément d'activité : tous les employeurs n'auraient pas été déclarés. Il est 7 h 55, on arrive chez un couple de jeunes marocains. Ils sont habillés en tenue traditionnelle marocaine, djellaba, babouches. L'intérieur est bien tenu, avec un décor de style occidental. Ils parlent bien français, lui avec un léger accent, pas elle qui a vraisemblablement toujours vécu en France. Leurs deux petites filles alternent entre leur chambre, la cuisine et le salon où se déroule l'entretien.

- La contrôleuse, assez ferme : on vous réveille ?

- Oui, c'est un peu dur avec le ramadan.

- Ah ben oui, mais on avait fixé le rendez-vous, hein !

Le contrôle commence par les habituelles demandes de documents et informations diverses : les passeports, des questions sur les voyages pour vérifier la présence en France, la situation professionnelle de Monsieur. Lui reste vague : j'ai travaillé un peu partout.

- C'est-à-dire ?

- Là maintenant, j'ai plus de travail.

- Votre dernier employeur ?

- Adecco.

- Vous pouvez me montrer ?

- Je sais pas où c'est.

- La contrôleuse, fermement : vous ne voulez pas chercher un peu ?

Il reste vague dans sa réponse, dit que les fiches de paie sont restées à l'agence d'intérim.

On passe à la situation professionnelle de Madame.

- J'ai travaillé dans une société de nettoyage.

- Vous avez vos fiches de paie ?

Elle fournit avis d'imposition, bulletins Assedic, déclarations de ressources faites à la Caf.

- Ça j'en n'ai pas besoin, je veux les fiches de paie, c'était demandé sur mon courrier. Vous n'avez rien préparé ?

Au cours de l'entretien, cette dernière question reviendra à plusieurs reprises, à la fois comme reproche de manque de sérieux dans la préparation du rendez-vous, et comme allusion assez transparente au fait que le couple cacherait quelque chose.

Il s'avère que Madame a travaillé quelques jours au printemps, qu'elle n'a visiblement pas déclarés.

- La contrôleuse : je vous noterai tout ce qu'il faut m'apporter.

Elle enchaîne ensuite à un rythme soutenu des questions et demandes de documents, passant de la banque à la situation des enfants. Mme va chercher les documents. Une nouvelle fois la contrôleuse les tance : vous n'avez rien préparé ? Vous n'avez pas eu le temps ? (sous-entendu : vous ne travaillez pas, vous n'avez que ça à faire).

- Lui : avec le ramadan...

- Quand même, vous aviez le temps.

Elle enchaîne rapidement les demandes d'une avalanche de papiers variés.

- L'électricité, vous payez comment ?

- En liquide.

- Vous avez des reçus ?

- Ah non, on peut pas tout garder...
 - Le gaz ?
 Ils fournissent une facture.
 - Vous n'avez pas une facture de gaz plus récente ?
 Les échanges se poursuivent un long moment sur ce type de documents.
 - Lui : Et ce rendez-vous, ça change quoi ?
 - Il faut bien vérifier si les informations qu'on a sont conformes à la situation. Et là, pour l'instant, vous ne me donnez pas grand chose.
 Elle reprend ses questions, à un rythme rapide, souvent sans les laisser répondre, les coupant et passant à autre chose. Elle montre explicitement son agacement : ils ne montrent pas « ce qui ne colle pas ». Elle demande le relevé de compte du mari.
 - Je ne l'ai pas.
 - Je note qu'il faudra l'envoyer.
 Le contrôle se termine. Vous avez des questions ?
 - Elle : la femme à mon oncle, elle est au Rsa depuis 10 ans, elle a jamais été contrôlée, pourquoi ?
 - Normalement, c'est tous les quatre ans, mais ça veut pas dire que tous les allocataires sont contrôlés.
 - Et ce contrôle, c'était pourquoi ? Pour nos ressources ?
 - Oui, pour qu'on voit si vous avez bien tout déclaré. [Elle explique tous les papiers qu'il faudra envoyer].
 La femme se montre coopérative, lui reste ostensiblement en retrait, silencieux, les bras croisés.
 - La contrôleuse, d'un ton ferme : il nous faut impérativement ces documents dans quinze jours, sinon on suspend les versements.
 - Pas de soucis, ça marche.
 - Vous n'avez pas d'autres questions ?
 La femme relève le mot « emprisonnement » en cas de fraude. On en reste là. Après coup, la contrôleuse me dit qu'elle a « essayé de les chauffer un peu, mais ils n'ont pas réagi. » Le couple a adopté une stratégie de résistance passive, limitant au minimum la fourniture d'éléments qui leur nuirait en alternant une attitude (faussement) coopérative et une attitude de retrait. Cela dit la « victoire » des allocataires contrôlés n'est que temporaire, puisqu'ils devront in fine tout fournir, au risque de voir les versements interrompus.

Enfin, la résistance des allocataires par le biais de l'absence, réelle ou non, des papiers demandés, marque la limite de la standardisation d'un contrôle focalisé sur les documents et la persistance d'échanges potentiellement tendus avec les contrôleurs au cours desquelles les tactiques de mise en scène, d'apitoiement, voire de menace à peine voilée (ici de la part des allocataires) conservent leur place.

30 juin 2014, tournée avec une contrôleuse de la Caf B. Dans un quartier périphérique de la ville, déshérité mais ayant récemment fait l'objet d'une réhabilitation partielle, nous arrivons devant la maison des allocataires, des gens du voyage partiellement sédentarisés. Un jeune garçon de 6 ans faisait le guet devant la porte pour nous attendre. Il nous demande si on est les contrôleurs, et court en avertir le père. La question est de savoir si la maison constitue un seul logement abritant toute la famille, ou si comme ils le disent il y a deux logements séparés, un étant occupé par un des fils. La deuxième solution conduit à percevoir davantage d'allocations de logement. Il y a sept enfants, ils perçoivent en tout 2 600 euros d'allocations. Le père nous reçoit. Il parle assez bien français, affiche un grand sourire agrémenté de nombreuses dents en or. Il joue les « bons Rom » jusqu'à la

caricature, accueillant de façon obséquieuse, assez volubile. « On est chrétien, nous Madame ». Le ton doucereux qu'il adopte avec la contrôleuse tranche avec celui, agressif, qu'il utilise pour distribuer les ordres à sa femme, ses filles, enfants. Une partie de la famille (sa femme, deux filles, deux ou trois enfants en bas âge, un ami) sont réunis autour de la table de la salle à manger et attendent qu'on y prenne place. L'intérieur est propre, les meubles vernis brillent. Si l'accueil se veut de prime abord « chaleureux », la coopération est en revanche vite problématique. L'obtention des papiers s'avère en effet compliquée. Ils n'ont ni livret de famille, ni certificat de naissance : « on a beaucoup déménagé » (grand sourire). La contrôleuse obtient un carnet de santé après de longs efforts. Il reprend sa stratégie de présentation sous un jour qu'il pense positif : « nous sommes chrétiens. On boit pas, on fume pas. Hier on était à l'église jusqu'à deux heures le matin. » L'obtention d'informations est toujours difficile. La scolarité des enfants est difficile à établir. Tous habitent sur place. Les trois fils ont Lionel pour prénom, deux avec un second prénom, ce qui complique singulièrement le travail de la contrôleuse. A la demande du père, les filles cherchent les papiers dans des sacs plastiques dans lesquels ils sont fourrés en vrac. Elles vont chercher ces sacs dans divers endroits, montant sur une chaise pour accéder à ceux qui sont en haut de l'armoire. A défaut d'attestation, la contrôleuse obtient ainsi le livret scolaire. Les filles trouvent finalement des actes de naissance en France et en Italie, à partir desquels la contrôleuse tente de démêler les différents Lionel.

On passe à la situation professionnelle de Monsieur. Grand sourire : « moi rien, Madame. Malade, jamais travaillé, j'ai pas de métier. Je dois garder la femme. » La femme n'a pas non plus d'activité. Ils n'ont pas d'autres revenus que ceux de la Caf. Il se met à interpeller vertement sa femme, qui avait eu des velléités d'intervenir. « Je vous dis la vérité Madame. Vous pouvez compter sur moi. J'ai pas les papiers d'impôts sur moi. » Il passe au tutoiement.

On arrive au point litigieux. Il y avait auparavant un seul loyer de 1 300 euros. Il y a aujourd'hui, deux loyers : 900 euros pour le principal, et 400 euros pour le fils. Il dit payer le loyer en espèces, alors que le propriétaire habite à Paris. Il montre les quittances, faites sur de petits reçus manuscrits. Il explique que la boîte aux lettres est cassée, qu'il n'a rien d'autre. Il ne sait pas où se trouve son contrat d'assurance. On visite le logement, la contrôleuse sort son mètre pour vérifier les pièces. Il y a une chambre fermée, par les employés du « patron » (propriétaire) d'après lui, pour des travaux. Il explique où dort qui, dans chaque chambre, avec des lits doubles. Il n'y a manifestement pas deux logements, et la pièce fermée reste un mystère. Les stratégies de dissimulation, possibles en arguant de l'absence de papiers, ne l'est plus lorsqu'il s'agit de la matérialité du logement. L'attitude se fait brutalement nettement moins cordiale. La contrôleuse explique que le taux d'Apl n'est pas le même s'il s'agit d'une co-location ou de deux logements. Il dit qu'il ne comprend pas, mais a visiblement bien compris l'objet du contrôle et ses possibles incidences. Il commence à hausser le ton, s'énerve, dit qu'il n'aime pas qu'on le prenne pour un menteur. La contrôleuse a l'essentiel des éléments qui lui sont nécessaires ; elle n'obtiendra rien de plus puisque la coopération du père, en fait limitée dès le départ, n'est visiblement plus possible depuis qu'il a compris que la contrôleuse avait compris la situation. Prolonger l'entretien risquerait d'envenimer la situation qui commence à devenir franchement désagréable. Nous partons donc assez rapidement, la contrôleuse a suffisamment d'éléments au moins pour pousser les investigations sur la piste d'une fausse colocation.

Ainsi, la tendance à la standardisation des pratiques de contrôle, réelle, ne conduit pas les entretiens de contrôle à devenir totalement routiniers. Dans cette tension entre standardisation des pratiques et incertitude stratégique des enquêtes à domicile se jouent plusieurs dynamiques qui se renforcent mutuellement. Le *data mining* permet un meilleur ciblage des populations « à risques » susceptibles de faire l'objet d'un contrôle sur place. Les dossiers fortement « scorés » identifiés, les accords de partage et d'échanges d'informations entre organismes et institutions sur les allocataires permettent aux contrôleurs de réaliser un second écrémage en vérifiant la compatibilité entre la situation des allocataires, telle qu'affirmée par ces derniers, et les informations dont les agents disposent. Enfin, la généralisation de l'encadrement de l'interaction de contrôle tend à standardiser les pratiques des agents assermentés et les orienter vers une plus grande rigueur envers les allocataires.

2.1.2 – Focalisation sur la fraude et renforcement du juridisme

L'évolution générale de la politique de contrôle, combinée aux nouvelles modalités d'identification des dossiers à contrôler, a conduit à focaliser davantage le contrôle sur place sur la détection des fraudes. Combinée à un cadrage juridique plus rigoureux, cette évolution a également conduit à une application plus stricte des règles.

Le système de sélection fondé sur l'identification des risques, combiné à l'évolution plus générale de la politique de contrôle, conduisent en premier lieu à renforcer la focalisation des contrôles sur place sur les situations les plus complexes, qui sont à la fois celles qui ne peuvent être traitées sur la seule base des informations contenues dans les dossiers, et celles où le soupçon d'erreur sinon de fraude est le plus fort.

Le *data mining* en tant que source désormais principale de déclenchement du contrôle, a un effet sur les pratiques des contrôleurs dans la mesure où le score de risque qu'il établit nourrit l'idée *a priori* que le dossier sélectionné présente des anomalies, généralement imputées à l'allocataire. En reposant sur l'établissement d'un score de risque, la logique même du *data mining* favorise l'orientation des contrôles sur place vers la détection de la fraude. Dans la mesure où les dossiers à contrôler sont les plus fortement scorés, et que les cibles du *data mining* sont elles-mêmes conçues pour détecter les cas de fraude, les contrôleurs ont tendance à considérer la sélection des dossiers à contrôler comme une présomption de fraude, et à guider leur enquête en conséquence.

« Oui, et puis avec des effets sur la façon dont les contrôleurs eux-mêmes envisagent leur contrôle, c'est-à-dire que si je compare sommairement ce qui pouvait être la situation antérieure et celle qui est induite par le *data mining*, dans la situation antérieure, des contrôles étaient faits pour vérifier une problématique bien précise, et donc on allait essayer de trouver des éléments probants pour répondre à une question (insistance). Là on ne répond pas à une question, on répond à une probabilité. Et avec l'autre effet qui est que, compte-tenu du fait qu'on va contrôler une situation fortement scorée, certains me disaient que, bon voilà, y a une sorte de – même inconsciemment – non pas d'obligation de résultats mais de se dire : « si je suis là, c'est qu'il y a quelque chose donc il faut que je trouve. [...] Alors que, forcément c'est un modèle de prédiction qui fonctionne bien mais qui peut aussi cibler des cas qui ne posent pas de problème. » [Agent Comptable, responsable de la direction financière et comptable, Caf A]

« Les objectifs qui ont été définis avec le data mining par exemple sont tout simplement impossibles à atteindre. Moi je devrais faire 25 000 contrôles par an selon le niveau de risque cumulé mesuré, mais je ne peux en faire que péniblement 12 à 15 000 ! Et encore péniblement si on va jusqu'au bout de la logique et qu'on arrête de faire d'autres contrôles que ceux qui proviennent du data mining. Il y a un vrai gap... Et puis on aura peut-être 5 contrôleurs de plus, mais un contrôleur il ne vit pas tout seul ! » [Directeur, Caf A]

Ce pré-cadrage des dossiers pouvait être présent avant l'introduction du *data mining*, les demandes d'informations provenant des techniciens conseils étant fréquemment interprétées comme une suspicion de fraude. Il est aujourd'hui beaucoup plus systématique. Cette évolution n'est cependant pas le seul fait de l'introduction du *data mining*. Elle procède également d'une impulsion donnée par la politique nationale de contrôle. Au début des années 2000, les entretiens de contrôle pouvaient être pensés ou au moins officiellement présentés comme une manière de « faire le point » sur un dossier, voire une occasion de « conseiller » les allocataires, avec les limites qu'on avait pu établir lors de notre précédente enquête. La référence au conseil a aujourd'hui disparu, au profit d'une fonction de contrôle beaucoup plus clairement assumée et affirmée. La finalité du contrôle sur place a donc fait l'objet d'un recadrage, la fonction de conseil autrefois incarnée par les agents s'effaçant au profit d'une seule fonction de contrôle. Par le biais des formations auxquelles ils assistent, mais aussi, moins directement, du fait de la généralisation des « objectifs fraude » - eux-mêmes déterminés par recours au *data mining* – qu'on leur assigne, les contrôleurs sont donc incités à axer leur rencontre avec l'allocataire sur le contrôle de la conformité de ses droits au regard de sa situation, et plus encore à la détection d'une anomalie volontaire, donc d'une fraude.

« Avant ça, certains contrôleurs trouvaient déjà des dossiers frauduleux, mais ça dépendait de la sensibilité des contrôleurs. Il y avait des contrôleurs qui entendaient déterminer des vrais cas de fraude, et qui l'indiquaient dans leurs rapports, et d'autres qui faisaient régulariser les droits, certes c'était de la fraude, mais ils faisaient juste régulariser. Régulariser, ils l'ont toujours fait, mais sans forcément qualifier la fraude. [...] Pour essayer de lisser, on leur a fixé un objectif de nombres de dossiers à passer à la commission. Pour les inciter à faire de la fraude, parce que certains n'en faisaient pas suffisamment. » [Directrice adjointe en charge du « service à l'allocataire », Caf B]

« [...] On rentre (insistance) pas chez l'allocataire avec une démarche, avec un côté conseil et un côté contrôle, c'est pas possible. [...] Alors petit à petit ça rentre un peu mais c'est pas totalement encore rentré dans tous les agents de contrôle, dans la mémoire des agents de contrôle : certains encore aujourd'hui considèrent qu'il faut encore du conseil et du contrôle. Alors petit à petit, enfin le changement est pris, mais c'est pas évident parce qu'ils ont été formés pour ça, ils ont, ils considèrent encore – certains, hein, alors c'est pas la majorité – mais ils considèrent qu'ils sont encore là pour faire du conseil. Ce qui est, ce qui est, en termes de pratique professionnelle, ce qui est pas possible. [...] Les nouveaux agents de contrôle, ben sont clairement orientés contrôle. » [Cadre de la Maîtrise des risques, Cnaf]

La tendance à une forme plus marquée de juridisme, au sens d'une application plus rigoriste des règles et du déclin de solutions de compromis quant à la conclusion du contrôle, constitue une autre transformation induite par les nouveaux dispositifs et orientations de la politique de contrôle. Auparavant, le contrôleur détectant une anomalie pouvait, dans une certaine mesure, « s'arranger » avec l'allocataire, par exemple en décalant la date de la déclaration de changement de situation, ce afin d'éviter que l'allocataire doive payer des indus, ces indus pouvant de plus être qualifiés de frauduleux et donc mener à une sanction. Le point d'honneur professionnel des contrôleurs consistait davantage à « régulariser la situation », c'est-à-dire à corriger des informations erronées dans le dossier, à établir des indus, lorsque cela apparaissait justifié à la fois d'un point de vue pragmatique (c'est-à-dire en fonction des éléments de preuve disponibles, et d'une anticipation quant aux possibilités d'en obtenir davantage et au coût en temps de travail que cela représenterait) et d'un point de vue légal et moral (c'est-à-dire selon qu'il s'agissait d'un allocataire ayant manifestement triché ou pour lequel le doute pouvait subsister, et selon l'attitude de plus ou moins bonne volonté sociale et administrative dont il faisait montre). Il y avait donc une part de jugement personnel dans l'opération de contrôle sur place, le contrôleur pouvant apprécier la situation familiale et sociale de l'allocataire, et pondérer (ou accentuer, selon les caractéristiques du contrôleur et du « contrôlé » et le déroulement de la rencontre) le degré de répercussion du contrôle. Or, depuis la mise en place de procédures spécifiques au contrôle sur place, encadrant de plus en plus les pratiques des agents, ainsi que depuis la mise en place des « objectifs fraude » et de la quantification des résultats des contrôleurs, les contrôles sont davantage tendus vers de tels objectifs, prédisposant ainsi au déclin des attitudes « compréhensives » et à la promotion comme norme professionnelle des attitudes plus rigoristes. Donnons-en quelques exemples.

La « compréhension » à l'égard des situations et la perception positive des attitudes individuelles ne conduisent pas (plus ?) à des arrangements favorables à l'allocataire, et ne sont pas suffisantes pour lui éviter un traitement intransigeant. Ainsi, à l'issue d'un entretien avec un chauffeur-livreur souffrant du dos et qui dit ne plus avoir d'activité mais a cependant un peu travaillé ces derniers temps, le contrôleur nous confie que si l'allocataire est « sympathique » et « veut s'en sortir », il n'a pas déclaré certaines ressources, ce qu'il qualifie de fraude : « s'il n'avait rien déclaré ce serait de l'omission, mais là il a déclaré zéro donc c'est la fraude ! » [Contrôleur, Caf A 14 février 2014].

Il n'est pas rare ainsi que la fraude soit retenue par les contrôleurs dans des situations où elles ne l'auraient vraisemblablement pas été dans un état antérieur de la définition des fonctions des contrôleurs. Le cas suivant en est exemplaire. Le contrôleur décide de passer le dossier à la commission fraude. Des éléments objectifs fondent cette décision : il s'agit d'une vie maritale non déclarée depuis un an. Il n'est pas certain en revanche que la commission décide une qualification comme fraude et des sanctions à ce titre, d'autant que le gain financier de la non-déclaration est en fait vraisemblablement assez faible. Il est en revanche assez vraisemblable qu'il y aura au moins un avertissement. Il est tout aussi vraisemblable qu'en raison de la faiblesse de l'enjeu financier, du fait que l'allocataire ait d'emblée reconnu la situation de vie maritale, et du parcours d'insertion sociale et professionnelle en cours d'une ancienne détenue qui désormais travaille avec une perspective de stabilisation dans l'emploi, le dossier n'aurait pas été retenu pour fraude par le contrôleur avant que la fraude ne devienne une priorité du contrôle, au profit de la notification d'indus sur la période concernée.

Si, *in fine*, le résultat ne sera sans doute guère différent pour l'allocataire, on voit bien néanmoins un changement dans la propension à la qualification de fraude.

Il est 8 h 00, on arrive au domicile d'une femme d'une quarantaine d'années, maigre, en survêtement. Le contrôleur explique qu'un allocataire sur quatre est contrôlé tous les ans, en fonction de sa situation. La femme qui a visiblement compris la raison du contrôle dit d'emblée que son compagnon et elle se sont installés ensemble. Le contrôleur enregistre, sans réagir, puis reprend la routine du contrôle : vérification des papiers d'identité, adresse précise, date d'emménagement, numéros de téléphone. On passe ensuite à l'activité professionnelle. Madame est auxiliaire de vie dans un foyer pour personnes âgées depuis avril 2013. Elle a un Cdd de 18 mois de 100 heures mensuelles, qui doit déboucher sur un Cdi. Il y a des erreurs dans son avis d'imposition. On apprend ainsi qu'elle a été incarcérée plusieurs années. Carte vitale, attestation de Sécurité sociale, contrat de location, assurance habitation : tous ses papiers sont bien rangés, elle les sort et les range au fur et à mesure. Tout est à son nom, elle explique qu'il s'agissait au départ d'un « hébergement ». On continue à enchaîner les papiers et factures, puis les fiches de paie. Elle utilise systématiquement « Monsieur » pour parler au contrôleur et parler de son concubin, utilise un vocabulaire qui se veut un peu officiel, même si elle ne le maîtrise pas toujours (« ça s'est régressé » pour « ça a baissé »). Lui a également été incarcéré plus de trois ans, quelques mois avant elle. Il a travaillé, puis interrompu son contrat par rupture conventionnelle pour cause de santé. On revient à Madame, et à ses relevés bancaires. Le contrôleur ne surenchérit pas dans la demande de papiers, puisque le cas (isolement) est en fait à peu près réglé. L'allocataire donne les explications suivantes : à sa sortie de prison, elle est hébergée par sa mère, chez laquelle son compagnon loge également un moment (il est sorti de prison avant elle). 6 mois après, ils emménagent ensemble il y a un peu moins d'un an dans l'appartement, mais son compagnon ne serait alors qu'hébergé. « C'était pour voir, pour essayer, on savait pas encore si on allait vraiment se mettre ensemble. » Le contrôleur explique, très pédagogiquement : « d'un point de vue administratif, il y a vie maritale depuis que vous êtes dans cet appartement ». En effet, non seulement un hébergement « à l'essai » est peu crédible alors qu'ils ont déjà vécu ensemble chez la mère, mais en plus les caractéristiques de l'appartement rendent très improbables une habitation sous le même toit sans vie maritale : il n'y a qu'une chambre, pas la possibilité d'installer un deuxième lit. Elle n'argumente pas et demande ce que ça va changer. Le contrôleur explique que les allocations logement vont augmenter, mais que le Rsa risque de diminuer, et qu'il y aura peut-être un trop perçu à rembourser. Elle remplit sans rien dire le formulaire d'isolement, en indiquant ce qui selon elle justifiait l'absence de déclaration antérieure de la vie maritale. Le contrôleur indique que ce sera annexé au rapport de contrôle. Il prévient que le dossier sera transmis à la commission fraude, et conseille d'aller voir la Caf pour demander conseil. Elle ne réagit pas particulièrement, reste souriante et apparemment détendue. Le contrôle a duré environ 3-4 d'heure.

Dans les cas où l'allocataire n'a rien dans sa situation ou son attitude qui puisse susciter la clémence, les contrôleurs peuvent adopter une attitude plus facilement autoritaire et culpabilisante. C'est ce qu'illustre le cas suivant.

Le 4 juillet 2014, à 10 h 45. Le contrôle a été déclenché parce que le courrier de la Caf est revenu Npai. Le nom ne serait pas le bon. La contrôleuse soupçonne une non-résidence (l'allocataire porte un nom à consonance maghrébine). La jeune femme est née en 1983. Elle explique que son mari est parti du jour au lendemain sans laisser d'adresse. Elle ne sait pas où il est, il ne verse pas de pension. Elle dit avoir enlevé son nom de la boîte aux lettres parce qu'elle ne supportait plus qu'il se rappelle ainsi quotidiennement à elle. La contrôleuse conseille de le remettre. Sont présents également une petite fille et un homme. L'allocataire tâche de faire bonne figure : « on est ensemble, on s'est rencontré en octobre. On ne vit pas ensemble, il est locataire ailleurs. Mais on a décidé de s'installer ensemble. »

Lui travaille, elle pas. Son dernier emploi, comme femme de ménage, remonte à trois ans. Elle a trois enfants, les deux présents issus d'un second mariage, et un en garde alternée, issu d'un premier mariage. Sa fille est malade, elle perçoit pour elle l'Ajpp (Allocation journalière de présence parentale).

La contrôleuse enchaîne les questions qu'elle pose parfois plusieurs fois. La jeune femme apporte des réponses précises, fait montre de bonne volonté sans toutefois donner tous les documents demandés. L'entretien bascule progressivement lorsqu'on passe à des questions sur son compagnon.

- Monsieur reçoit du courrier ici ?

- Seulement la banque.

- [Directement, d'un ton qui n'appelle pas de réplique, et suppose que la définition de la situation ne fasse pas l'objet de discussion] : vous êtes en vie maritale depuis quand ?

- Début juillet.

- Mais on est début juillet ! Vous n'habitez pas ensemble avant ?

- Non.

- La contrôleuse insiste et prend désormais un ton franchement agressif : « alors, on met quoi comme date de vie commune ? »

- Ben, début juillet...

- Ah, début juillet !? C'est parce que je suis passée aujourd'hui, c'est ça ?

- Non, non, c'est juste qu'on vient de se mettre ensemble.

- Bon, ben faudra nous produire des justificatifs de résidence de Monsieur pour les mois antérieurs, alors.

La contrôleuse bluffe, fait comme si c'était terminé et demande à l'allocataire de remplir le formulaire d'isolement, mais c'est en fait une manière de reposer la question, et de pousser l'allocataire dans ses derniers retranchements.

- La jeune femme : « alors, je mets 1^{er} juillet ? »

- C'est à vous de voir.

- Ben, parce que j'avais dit à la propriétaire qu'on allait se mettre ensemble, et elle voulait pas changer la plaque deux fois sur la boîte aux lettres, c'est pour ça... [Elle continue à poser des questions].

- La contrôleuse : remplissez le formulaire, on voit ça après.

La contrôleuse continue cependant de poser des questions sur la date de logement du compagnon, etc. « Vous signez tous les deux le document, si vous voulez bien ».

Une fois que c'est fait, la contrôleuse : « maintenant il va falloir que je prouve la résidence de Monsieur pour la période antérieure. Si je découvre que Monsieur est là depuis longtemps, ce sera une fausse déclaration. Votre dossier passera en commission fraude, qui peut décider de déposer plainte. Ça peut conduire à de l'emprisonnement.

La jeune femme baisse les yeux, elle a compris qu'il ne lui était plus possible de maintenir la ligne qu'elle avait adoptée jusqu'alors, et finit par avouer qu'ils vivent

ensemble depuis quelques mois. La contrôlease s'énerve ostensiblement, hausse le ton :

- Alors maintenant vous allez me changer cette date, et vite fait ! Faut pas rigoler, vous croyez quoi ? C'est un contrôle, je suis assermentée ! Et ça fait une demi-heure que vous me racontez n'importe quoi !

Elle reprend l'ensemble du dossier, réprecise les dates. Attention, si je découvre que quelque chose ne va pas, c'est dépôt de plainte direct !

- Je m'excuse Madame, je vous assure que c'est ça. Et les plaques, c'est vrai, j'vous jure.

La contrôlease récapitule tout, indique la liste des documents à fournir.

- On est bien d'accord qu'au début, c'était une fausse déclaration ?

- Oui, je suis désolée.

- Et si je n'étais pas passée ? Pourquoi vous ne l'aviez pas déclarée ? Vous l'auriez fait quand ? Pourquoi vous l'avez pas signalée, hein ? [Elle insiste, sous-entendu c'était une dissimulation consciente pour percevoir davantage de prestations.]

La jeune femme avance une explication plausible : elle n'est pas encore divorcée du mari qui l'a quittée, et ne voulait pas, en déclarant la vie maritale, officialiser la relation avec son nouveau compagnon avant que le divorce soit prononcé.

La contrôlease la sermonne.

- Je vais devoir rembourser combien ?

La contrôlease explique. Vous avez des questions ?

- Oui, je vais faire une formation, là, ensuite je voudrais me mettre en auto-entrepreneur, comment ça marche ?

- La contrôlease explique.

La tension est retombée, la jeune femme reste aimable et fait plutôt profil bas, garde malgré tout le sourire. Le contrôle a duré environ une heure.

S'il existe une tendance générale à la standardisation des pratiques et à une focalisation accrue sur la recherche de la fraude, des différences subsistent néanmoins dans la propension à proposer le dossier pour une qualification de fraude et, plus largement, à adopter une posture rigoriste. Ces différences tiennent tant au déroulement des contrôles et à l'attitude des allocataires qu'aux manières de faire et aux définitions de leur rôle par les contrôleurs, qui demeurent variables d'un individu à l'autre.

Jeanne, la contrôlease « énergique » et affichant volontiers une attitude de fermeté dont il a déjà été question, raconte ainsi entre deux contrôles, qu'il y a quelques mois, elle a eu affaire à deux cas strictement identiques en matière d'isolement. Les situations étaient les mêmes, à tous égards, les éléments probants de même teneur. Pourtant, dit-elle, elle a conclu à la vie maritale dans le premier cas, et pas dans le second. La raison de cette différence de traitement réside dans les attitudes contrastées des deux allocataires (ou, plus précisément, de la perception de ces attitudes par la contrôlease), en situation et plus généralement dans la vie sociale. « La première elle m'avait chauffée. Elle se foutait de moi. Par contre l'autre, je voyais bien qu'elle voulait s'en sortir. » Autrement dit la rigueur de traitement (au sens de son caractère plus ou moins coercitif) repose certes sur la rigueur dans l'application des règles (au sens du juridisme) mais aussi, comme on avait pu le montrer dans nos précédents travaux, du sens social et moral conféré aux pratiques des allocataires, qui se définit à la fois en situation, dans une logique interactionnelle, et de manière plus structurale, dans la logique des relations entre les dispositions sociales de l'agent de contrôle et de l'allocataire contrôlé, dont la plus ou moins grande affinité oriente plutôt vers la compréhension ou plutôt vers la sanction.

Même si comme on l'a vu la tendance générale favorise la rigueur, la compréhension peut être de mise dans les cas qui appellent la compassion. C'est notamment le cas de la maladie dont, contrairement aux difficultés familiales, sociales ou économiques, la responsabilité ne peut être imputée à l'individu qui y est exposé.

Il s'agit d'un contrôle data mining, avec suspicion de fraude au Rsa majoré et à l'Apl. Le montant des prestations perçues s'élève à environ 1 200 euros par mois. L'appartement du ménage concerné (une mère divorcée, son fils âgé de 20 ans et sa fille de 12 ans) est situé dans un quartier de grands ensembles. Trois jeunes adultes, autour d'une voiture Mercedes neuve sur le parking de l'immeuble, nous observent lorsque nous pénétrons dans le hall. L'appartement est situé au rez-de-chaussée. Rendez-vous a été pris la semaine dernière et confirmé la veille par téléphone. Madame est atteinte d'un cancer du foie. Elle porte un turban sur ses cheveux. Anciennement auxiliaire de vie, elle est désormais dans l'incapacité de rechercher un emploi. Son fils est inscrit en BTS imprimerie et graphisme en alternance. Il a perçu des revenus mensuels de 756 euros pendant 6 mois, comme le révèle l'examen du compte bancaire. La contrôlease vérifie rapidement les documents d'identité et l'attestation de Cmu, préparés à l'avance. Concernant l'emploi, Madame explique qu'elle « croyait qu'elle allait guérir », qu'elle avait recommencé à chercher du travail, mais « que c'est parti dans le foie ». Elle se met à pleurer et s'en excuse. La contrôlease, qui a précédemment consulté un rapport des services sociaux, lui demande si elle fréquente toujours une association spécialisée : « il faut rencontrer des gens. Ça vous apporte un réconfort moral et ça joue sur la guérison ». Elle s'adresse ensuite directement au fils de l'allocataire pour vérifier sa situation. Celui-ci lui remet un bulletin de notes récent du lycée où il effectue son BTS. « Pas de problème, c'est pareil qu'un certificat de scolarité ». Sa mère commente ses bons résultats et précise que « c'est un garçon sérieux qui travaille et s'occupe bien d'elle ». Madame fournit un certificat de scolarité du collège de sa fille. La contrôlease s'enquiert ensuite de possibles autres revenus. Elle demande si le père des enfants dont Madame est divorcée verse une pension alimentaire, demande si elle a conservé le jugement du divorce. Madame la lui fournit et explique qu'elle ne perçoit rien, justifiant la garde exclusive des enfants en termes économiques et moraux : « d'après le jugement il doit payer 160 euros par moi mais il a refusé devant le juge, il a dit qu'il était Rmiste, qu'il ne travaille pas... Il était un peu violent, la police est venue plusieurs fois... Je n'ai pas beaucoup de nouvelles, c'est rare qu'il vienne voir les enfants, il s'en fiche et eux ils sont attachés à moi ». En conclusion, précise qu'il fallait déclarer les salaires perçus dans le cadre de l'apprentissage et invite la mère et son fils à ne pas oublier de le faire dans la prochaine déclaration de revenu du ménage. Les deux répondent qu'ils ne savaient pas. La contrôlease déclare que « ce n'est pas grave » et que « ça ne modifiera pas beaucoup les prestations ». Les revenus non déclarés ne donneront pas lieu à une proposition de qualification frauduleuse, ni même à la notification d'un indu, ce qui aurait vraisemblablement été le cas dans une autre situation, mais seront simplement intégrés au calcul des prestations ultérieures, cette mansuétude étant à l'évidence liée à la situation dramatique de la personne contrôlée et à l'attitude dont elle fait preuve.

Si les pratiques varient en fonction des situations contrôlées, elles varient également d'un contrôleur à l'autre. On ne peut ici, faute de temps, et pour une part faute d'avoir tous les éléments disponibles, traiter aussi complètement qu'elle le mériterait la question des variations interindividuelles des pratiques de contrôle, qui pourrait faire l'objet d'une étude à elle seule. On se contentera de noter des attitudes variables à l'égard des allocataires, à

commencer par les stratégies de présentation. L'exemple de ces deux contrôleurs de la même caisse l'illustre bien. Patrick, 53 ans, titulaire d'un Bepc a un rapport qu'il veut assez décontracté et équilibré avec les allocataires, cherchant plutôt à désamorcer les possibles tensions, y compris pour mettre en confiance les allocataires et qu'ils se livrent davantage. Il a l'habitude d'éviter le mot contrôle. « On ne parle pas de contrôle, c'est seulement une vérification. On le fait pour un quart des allocataires, c'est une sorte de tirage au sort, et vous êtes l'heureuse gagnante ! » Dit-il en se présentant au domicile d'une allocataire. Il se présente habituellement ainsi, cherchant à « dédramatiser » le contrôle. Jeanne, dont il a déjà été question, cherche davantage à intimider les allocataires, et insiste pour ce faire à l'inverse de son collègue sur le fait qu'il s'agit d'une situation de contrôle à prendre au sérieux, et évoque les suites négatives qu'il peut avoir pour l'allocataire en cas de fausse déclaration. Au moins dans les cas où elle suspecte la fraude, elle utilise quant à elle plutôt une stratégie de dramatisation dont elle escompte la déstabilisation de l'allocataire et potentiellement une reconnaissance plus rapide de ses éventuelles fausses déclarations.

Malgré le travail technique et juridique d'encadrement des pratiques de contrôle, malgré les formations et la fixation d'objectifs, les différences entre contrôleurs « résistent » à la standardisation. Les données disponibles sur leur travail montrent qu'elles demeurent importantes. A titre d'exemple, le tableau ci-dessous récapitule les écarts de « production » au sein d'une équipe locale de contrôleurs. Ceux-ci sont importants du point de vue de la productivité, le nombre moyen de contrôle par jour de travail s'établissant entre 1,5 et 2,2. L'écart maximal en matière de taux de rappels est assez important (6,6 points), mais celui concernant le taux d'indus l'est encore plus (23,3 points). Mais c'est surtout dans la transmission de dossiers « fraude » que l'écart est important, la proportion de dossiers considérés comme frauduleux par rapport à l'ensemble des contrôles réalisés par contrôleur s'échelonnant de 11 % à 19 %, soit un écart de près de 2,5 fois. L'analyse réalisée sur d'autres années où les contrôleurs sont affectés à des secteurs différents, et donc confrontés à des probabilités objectives de fraude qui peuvent varier selon les contextes locaux, confirme que le principe de ces écarts tient aux pratiques propres à chacun d'eux : ce sont toujours les mêmes contrôleurs qui « produisent » un taux de fraude élevé ou faible.

âge	sexe	Ancienneté au poste de contrôleur	Ancienneté à la Caf	niveau / diplôme	Nombre contrôles	Productivité Moyenne jour	Taux indus	Taux rappels	Taux fraude
41	F	4 ans	18 ans	Maitrise en droit	387	1,8	50,4%	13,4%	19
46	M	9 ans	21 ans	BTS	435	2,2	29,5%	14,2%	11
53	M	4 ans	34 ans	BEPC	371	1,8	36,0%	12,2%	17
57	M	14 ans	36 ans	BAC G2	343	1,7	39,3%	12,5%	13
56	F	14 ans	36 ans	BAC G1	307	1,5	45,4%	16,7%	27
51	M	8 ans	30 ans	CAP assurance	375	1,8	27,1%	10,1%	16

2.2 – Standardisation et approfondissement des rapports d'enquête : quand l'informatique contribue à préciser le cadrage juridique

Les rapports des contrôles sur place jouent un rôle important dans la détermination des suites données au contrôle, puisqu'ils fondent directement les décisions d'établissement d'un indu ou d'un rappel. Ils forment également une étape décisive dans le processus de qualification de la fraude. C'est au travers de ces rapports que les contrôleurs vont formuler les propositions de qualification de fraude, qui seront transmises aux commissions en charge de cette qualification et de la détermination des sanctions éventuelles. Leur rédaction est déterminante dans la mesure où la qualité de la démonstration qu'ils apportent est un facteur décisif pour décider de suivre ou non les conclusions qu'ils présentent. Dès lors que cette qualité est jugée suffisante, ce qui est le plus souvent le cas, les conclusions des contrôleurs sont généralement suivies. Les modalités de fabrication des rapports d'enquête administrative déterminent ainsi l'application du droit, et notamment le contenu des décisions sur la nature frauduleuse des indus.

D'importantes transformations de la forme imposée aux rapports d'enquête des contrôleurs par leur hiérarchie sont intervenues depuis le début des années 2000. On constate en effet un commun effort de rationalisation dans l'élaboration des rapports d'enquête dans les différentes Caf, avec pour principal objectif de surmonter les obstacles à la rigueur juridique exigée dans le cadre de la procédure qui fait suite au dépôt d'une plainte devant les tribunaux de l'institution attribuant les prestations concernées, ou de l'allocataire qui conteste les éléments rapportés sur sa situation par un recours amiable, voire contentieux. Ce processus de rationalisation des rapports s'inscrit dans un double mouvement de judiciarisation et de technicisation de la lutte contre la fraude, illustrant bien comment les usages des outils informatiques contribuent à préciser le cadrage juridique des situations individuelles.

Tout d'abord, la part du temps consacré à la rédaction des rapports a nettement augmenté, à la fois parce que les informations dont ils ont à faire état sont plus riches, et du fait de l'enjeu accru du contenu du rapport. Plusieurs contrôleurs interrogés affirment ainsi consacrer parfois plus d'une journée de travail entière à la rédaction d'un rapport, dont la taille varie à la fois selon la complexité de la situation et l'ampleur des données disponibles.

« Je peux passer plus de deux jours à faire un rapport. Il faut faire des tableaux les modifier, barrer certaines informations en rajouter, et il faut changer l'argumentaire en conséquence... C'est de plus en plus long étant donné qu'on a plus d'informations, ça nous prend de plus en plus de temps par rapport à l'activité de contrôle en elle-même. Le contrôle est de plus en plus compliqué, surtout avec l'accès aux comptes bancaires. On va demander des pièces supplémentaires pour vérifier certains mouvements bancaires, ont fait des courriers. Le problème ensuite, c'est que beaucoup de gens ne répondent pas, ne savent pas lire... De nombreux employeurs ne répondent pas non plus. C'est assez dur à gérer. Parfois les gens ont 36 000 comptes ! Ça nous est arrivé d'envoyer 18 courriers à des banques différentes pour obtenir l'accès au contenu des comptes. Le retour des banques est aussi difficile à gérer. Entre-temps on a pu faire un entretien ou d'autres types de vérifications avec la personne et alors il faut faire des modifications au rapport de contrôle. » [Conversation informelle, contrôleur].

Ensuite, l'expression revient régulièrement, il faut désormais davantage « bétonner les rapports ». C'est en particulier la tendance à une qualification plus fréquente de la fraude, et, de surcroît, à des poursuites pénales elles aussi plus fréquentes, qui conduisent à ce qui est désigné comme une nécessité de « blinder » les dossiers. En dehors des cas de sanctions, les décisions doivent certes être argumentées, mais sont peu sujettes à une contestation formelle. Les indus peuvent être contestés, mais cela passe le plus souvent par des commissions de recours internes. Au contraire, lorsqu'il y a pénalité administrative ou décision de dépôt de plainte, des garanties juridiques plus systématiques sont nécessaires, pour éviter les recours, les classements sans suite, ou les décisions de justice défavorables. Ainsi, à travers la standardisation du format des rapports, leur approfondissement lié à l'accroissement des données recueillies sur les ménages, et l'intégration de leur rédaction au processus de traitement des dossiers par la Commission fraude, il s'agit non seulement de limiter l'insécurité juridique du contrôleur, mais aussi celle des membres de l'autorité qui statue sur la base de ses investigations. Comme nous l'avons vu, le traitement des dossiers suspectés de fraude par la Commission fraude suppose de plus en plus des considérations empreintes d'un certain juridisme. La réglementation et l'encadrement des pratiques des contrôleurs dans le cadre d'un contrôle sur place, ainsi que ceux de la rédaction du rapport, permettent de faciliter le traitement du dossier de l'allocataire par la commission.

« C'est tout l'accompagnement de l'évolution de la fonction de contrôleur qu'il nous faut partager, et c'est un exercice difficile puisqu'on est sur des approches plus RH au sens large, quoi. Et le sens du métier a changé forcément ! Sachant bien aussi qu'on a toujours une part des contrôles – 25 % - qui sont diligentés à l'initiative des techniciens conseils, et dont on vérifie aussi que le rendement est aussi important, et ce qui est aussi rassurant. [...] C'est complémentaire. Donc y a les deux aspects, en même temps il faut pas se voiler la face effectivement, l'enjeu de tout ceci c'est aussi d'homogénéiser les pratiques sur le réseau. [...] Et donc, il y a des effets de générations progressives qui font qu'effectivement la formation dispensée depuis trois-quatre ans maintenant fait que les nouveaux contrôleurs ont des approches complètement différentes de leur métier par rapport à leurs prédécesseurs, quoi. Là on est bien sur des logiques d'évolution et de normalisation sur lesquelles on ne reviendra pas. » [Agent Comptable, responsable de la direction financière et comptable, Caf A]

L'évolution des normes de rédaction des rapports de contrôle est sans doute un exemple de la standardisation, au moins partielle, des pratiques des agents. La mise en place de ces règles standardisées entourant la rédaction du rapport d'enquête tend donc à gommer les spécificités à la fois issues de l'individualité du contrôleur et de la culture du contrôle propre à la localité. On peut ainsi mettre en valeur les principales évolutions formelles des rapports d'enquête des contrôleurs depuis le début des années 2000, et tracer les grandes lignes de leur structure, qui tend à converger dans les différentes Caf observées. Un changement très net dans la « raison graphique » des contrôleurs¹²³ et leurs pratiques professionnelles d'écriture¹²⁴ est en effet intervenu. Il se marque d'abord dans les supports de travail et les techniques concrètes d'écriture : on passe du manuscrit sur papier libre aux formulaires pré-remplis, à compléter par traitement de texte dans le cadre d'une application informatique qui permet désormais leur saisie en ligne et favorise leur harmonisation

¹²³ Jack GOODY, "La raison graphique. La domestication de la pensée sauvage", Paris, Les Editions de Minuit, 1979.

¹²⁴ Christel COTON et Laurence PROTEAU (dir.), "Les paradoxes de l'écriture : Sociologie des écrits professionnels dans les institutions d'encadrement", Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 2012.

formelle entre les Caf. Ce changement se marque également à la fois dans le statut et le style de l'écriture : on évolue d'un modèle qui emprunte au roman réaliste, incluant la présentation des personnages et le récit de la rencontre, vers une présentation « sèche » d'une sélection d'informations pertinentes dans le cadre d'un script préétabli, réduisant fortement la possibilité pour le contrôleur d'exprimer sa perception de la situation en dehors des critères formalisés qui s'imposent à lui.

« Les contrôleurs ont un guide. On attend d'ailleurs pour la rentrée un nouveau guide qui va repreciser les choses. Les choses ont été aussi normées par le biais du rapport d'enquête, qui a été normalisé en 2011 ou 2012, et est maintenant intégré à notre outil métier. Alors il n'y a plus de différences, c'est les mêmes rubriques, on doit remplir les mêmes champs. Avant il n'y avait pas de trame nationale. Les styles pouvaient être très différents. » [Directrice adjointe en charge du « service à l'allocataire », Caf B]

On observe en outre un effort de standardisation des éléments mobilisés pour l'administration de la preuve. Dans leur forme actuelle, les rapports d'enquête comportent systématiquement en en-tête l'identité de l'allocataire, la date et le motif du contrôle indiqué par le type de cible auquel il correspond. Une liste d'« éléments recueillis » fait suite à ces données d'identification des allocataires. Ceux-ci incluent premièrement des indications sur la situation familiale des ménages contrôlés. Deuxièmement des précisions sur la situation professionnelle et financière de l'allocataire, puis des autres personnes du foyer. La description de l'activité des membres du ménage se fonde alors sur les justificatifs obtenus de ces derniers, ou tirés des fichiers de la Caf et des institutions partenaires auxquels ont accès les contrôleurs, de même que l'évaluation des revenus. Cette partie relativement descriptive des rapports s'est considérablement étoffée depuis la fin des années 2000 et la multiplication des échanges de données au sein de la Caf, comme avec les institutions partenaires. On y retrouve en effet un nombre accru d'informations introductives sur les démarches d'enquêtes effectuées en amont du contrôle à domicile. Certains des rapports analysés les plus récents consacrent ainsi plusieurs pages à l'exposé détaillé des revenus et des dépenses du ménage, les données recueillies à partir des comptes bancaires des allocataires étant le plus souvent présentées sous forme de tableau. Les contrôleurs récapitulent ensuite les pièces jointes au rapport, établissant ainsi une distinction entre les données recueillies en fonction du type de sources : ils précisent bien si les données relèvent des déclarations préalables des allocataires, ou si elles ont été collectées auprès des partenaires lors d'un contrôle sur pièces, ou encore lors du contrôle à domicile, en particulier dans le cadre d'une visite inopinée.

La notification de l'« avis » du contrôleur fait suite à la présentation des « éléments recueillis ». C'est dans cette partie du rapport que les contrôleurs opèrent une forme de pré-qualification juridique des situations des ménages. Il s'agit, le cas échéant, d'énoncer le « caractère intentionnel de la fraude », en s'appuyant sur les faits établis par l'observation et la collecte des pièces justificatives précédemment mentionnées. Certains contrôleurs attestent d'ailleurs dans la rédaction de leur avis, de leur familiarité avec le langage juridique. C'est le cas des avis rendus par un contrôleur du B titulaire d'une maîtrise de droit : ses conclusions sont systématiquement précédées d'une anaphore exposant les motifs sur la base des faits les plus pertinents. A ces avis correspondent du reste des « prescriptions » relatives aux suites de la procédure de contrôle à engager pour les institutions concernées, tels que le passage en Commission fraude, le lancement d'un autre

contrôle ou encore le signalement d'une irrégularité du dossier à une ou plusieurs institutions partenaires. De telles prescriptions peuvent bien entendu se combiner. Le contrôleur n'a donc pas pour fonction de qualifier la fraude, ceci étant à la charge de la Commission fraude, toutefois il donne son avis et aiguillonne les agents de la Commission quant au critère d'intention frauduleuse. Cette séparation des tâches entre le contrôleur et la Commission fraude est récente, et la frontière entre qualification de l'intention frauduleuse et qualification de la fraude peut sembler poreuse, car apporter des éléments de preuve de l'intention frauduleuse de l'allocataire revient à identifier le dossier comme frauduleux. Finalement, ce sont plutôt les préoccupations spécifiques aux agents de la Commission fraude qui distinguent ces deux groupes d'acteurs, la commission ayant une visée d'efficience de la qualification des dossiers.

« Ce qui a produit des effets c'est aussi de leur [les contrôleurs] donner des éléments objectifs. En leur disant "vous constatez un allocataire, sa réelle situation, et ce depuis plus de six mois, c'est fraude, vous ne vous posez même pas de questions [nous soulignons]. Vous le soumettez à la Commission." Charge à la Commission de retenir ou non la fraude, en fonction des éléments qui peuvent prouver la bonne foi de l'allocataire. [...] On a aussi changé de ce point de vue-là : au début c'était au contrôleur de qualifier la fraude. [...] Or on a compris un peu plus tard que ce n'était pas à eux de le faire. Eux ils doivent établir les faits, et c'est la Commission qui décide. [...] Donc le contrôleur doit se positionner sur l'intention frauduleuse, il amène des éléments objectifs, et c'est ensuite la Commission qui décide de retenir ou non la fraude. » [Directrice adjointe en charge du « service à l'allocataire », Caf B]

L'encadrement plus net et la tendance à la standardisation des rapports ne sont pas seulement une contrainte imposée aux contrôleurs. C'est aussi pour eux la possibilité de se distancier du traitement des dossiers, et d'éviter d'avoir à prendre une décision qui pourrait être vécue comme personnelle. Dans la mesure où, lorsque certains critères sont remplis, ils n'ont, comme le dit notre interlocutrice, « plus à se poser la question », le travail de qualification les engage moins personnellement, et est davantage d'ordre technique. On peut penser que cette forme de technicisation des rapports, au sens d'une forme de dépersonnalisation (on n'a plus à se poser de questions), compte au nombre des facteurs qui favorisent la propension à la qualification de fraude dans la mesure où elle peut conduire à lever les réticences que certains pourraient avoir à proposer cette qualification. Du reste, ils ne prennent pas à proprement parler de décision, mais formulent seulement des conclusions qui seront suivies ou non par la Commission.

Enfin, les contrôleurs disposent d'une case « observation », qui laisse une place restreinte à l'expression de la subjectivité. Cette dernière case du rapport peut contenir les réponses des allocataires à ces commentaires des agents, lorsqu'une fiche spécifique n'est pas annexée. Destinée à matérialiser la dimension contradictoire de la procédure, bien soulignée par « la charte du contrôle » et les règlements précisant le cadre juridique de cette fonction¹²⁵, ce document tend néanmoins à codifier les observations des contrôleurs, comme les réponses qui peuvent y être apportées par les allocataires. Les fiches concernées présentent en effet un choix limité d'irrégularités à cocher pour le contrôleur (ex : « situation d'isolement non conforme *a priori* à celle connue »), qui appellent des contestations précises des allocataires, même si ces derniers mettent plus souvent en avant leur « bonne moralité »

¹²⁵ Daniel BUCHET, « Une définition juridique de la fonction de contrôleur de Caf », Recherche et prévisions, 2001, op. cit. p. 100.

que des faits pouvant être mis en balance dans le cadre des décisions administratives ultérieures.

En plus de ces évolutions de format et de contenu, il convient d'ajouter que le passage à la saisie en ligne sous Nims transforme aussi pour partie la fonction du rapport d'enquête. Celui-ci est désormais directement intégré à la chaîne du traitement des dossiers, toutefois l'ensemble des contrôleurs ne bénéficient pas de l'accès à cette application en ligne, ce pour des raisons techniques de connexion sécurisée. Lorsque les constats des contrôleurs n'appellent pas d'interprétations et décisions complémentaires, les rapports ne sont plus transmis à des techniciens qui traitent le dossier en conséquence, mais sont eux-mêmes techniquement la modalité de traitement des dossiers des allocataires. La procédure se voit donc rationalisée, dans la mesure où, auparavant, les techniciens avaient accès à l'ensemble des rapports d'enquête, ce qui n'est plus le cas. En effet, dans les cas où le contrôleur juge la situation de l'allocataire conforme, le dossier est clôturé automatiquement et ne fait l'objet d'aucune prise en charge par les techniciens ou la Commission. Dans le cas contraire, le technicien vérifie le dossier sans statuer sur la fraude et s'occupe de sa liquidation avant sa récupération par la Commission fraude. Les « avis » motivés des contrôleurs sur la situation des ménages et les « prescriptions » relatives aux éventuelles sanctions ou enquêtes supplémentaires à effectuer qu'ils émettent sont ainsi repris et récapitulés sous forme synthétique par les instructeurs de la Commission fraude, les membres ou, selon les caisses, le seul responsable des dossiers, ayant par ailleurs accès à l'intégralité du rapport avant les réunions.

La standardisation via la saisie informatique, et la moindre latitude dont disposent les contrôleurs pour exposer leurs observations sont critiquées par certains d'entre eux, qui considèrent que cela assèche l'information qu'ils peuvent transmettre. Ce que l'on gagnerait en systématisme et en quantité d'informations, on le perdrait ainsi en adéquation avec la complexité des situations réelles, voire en force probante d'un point de vue juridique.

Un agent de la Caf, 53 ans au moment de l'enquête, est alors contrôleur depuis quatre ans. Il a auparavant suivi une carrière maison typique : arrivé trente ans plus tôt à la Caf pour faire du classement, il est ensuite passé technicien conseil, puis a fait de l'accueil, a occupé un poste d'encadrement intermédiaire puis est devenu contrôleur, faute de pouvoir passer cadre. Il conçoit le métier de contrôleur comme une « vocation » (c'est son terme), dans la mesure où « ce n'est pas donné à n'importe qui », le sens du contact, de l'organisation, l'indépendance, « il faut aimer ». Il considère comme « une catastrophe » la standardisation des rapports sous Nims. « On dit oui/non, on n'explique pas les situations. On privilégie la quantité sur la qualité. [...] Quand les dossiers sont complexes, pour les cas de fraude, on reste au papier. Parce que s'il y a dépôt de plainte, il y a peu d'informations sur les rapports automatisés, c'est pas très développé. Du coup c'est pas suffisant, c'est pas forcément utile face au juge. Moi je trouve que c'est important de décrire la situation, de raconter un peu ce qu'on a vu, les impressions, sans faire de la littérature. Avec Nims, ça devient impersonnel ». [Conversation informelle, juin 2014].

En dépit de cet effort de standardisation et d'approfondissement des rapports, on note cependant la persistance d'un sentiment d'insécurité chez les représentants des institutions en charge de statuer sur la situation des ménages. Au niveau des Caf, les évolutions en cours et les attentes d'efficacité accrue de la lutte contre la fraude génèrent elles-mêmes des

attentes renforcées en termes de standardisation. C'est ce qu'exprime notamment le responsable adjoint du pôle de gestion des droits au sein de la Direction du service à l'allocataire de la Caf du B, qui explique attendre impatientement l'élaboration prochaine par la Caisse nationale d'un « référentiel pour le contrôle sur place [...] de la préparation à la rédaction des rapports ». Tout se passe comme si la constante amélioration qualitative et quantitative des données disponibles venait renforcer les exigences des acteurs institutionnels en termes de précision des rapports. La responsable de la cellule fraude de A critique par exemple certains rapports « un peu légers » en Commission, en se fondant notamment sur l'absence de copies de certaines pièces justificatives. En outre, la multiplication des sources d'informations implique autant de contradictions potentielles dans l'exposé des faits. Or, la manière de trancher des contrôleurs qui apparaît dans leurs avis et prescriptions ne satisfait pas toujours les commissaires, et notamment les plus soucieux de la solidité juridique de dossiers susceptibles de « se faire retoquer par le juge », pour reprendre une expression régulièrement employée par l'audiencière de la Caf de A en Commission fraude. Dans de nombreux cas, le dépôt d'un avertissement plutôt que d'une plainte ou une sanction est moins lié aux sommes en jeu qu'à la « solidité juridique » des arguments nourris par le rapport d'enquête.

« [...] Certaines fois les contrôleurs, chassez le naturel il revient au galop, c'est-à-dire que pour eux une domiciliation d'adresse suffisait, or pour nous devant les juridictions une domiciliation d'adresse ne suffit pas. Il faut des éléments de communautés d'intérêts en plus, par exemple Monsieur a les enfants déclarés à charge au niveau des impôts ou ce genre de chose. Ça, ça va permettre de plus les canaliser, de leur rappeler l'intérêt d'avoir un intérêt économique commun. Parce qu'on pouvait à un certain moment de nouveau reconstater une déviance et de devoir à nouveau alerter les contrôleurs en leur disant attention, vos rapports d'enquêtes ça va plus, il nous manque tel ou tel élément. » [Responsable contentieux, Caf B]

La rationalisation de la présentation des rapports d'enquête et les injonctions à la standardisation de ces derniers, qu'ont peu à peu intégrés les contrôleurs, n'empêchent pas que les pratiques de ces agents demeurent susceptibles d'être remises en cause par les personnels participant aux Commissions fraudes. En effet, les rapports d'enquête sont supposés apporter des éléments à la fois juridiques, permettant de qualifier la fraude en se prémunissant notamment d'un abandon des charges par le Tribunal correctionnel, et des éléments plus « interactionnels » issus des discours tenus par l'allocataire ainsi que ce que le contrôleur a pu percevoir lors du contrôle. Or, lors de plusieurs Commissions fraudes à la Caf B, on a pu constater que les participants remettaient parfois en cause les compétences du contrôleur, le rapport d'enquête pouvant être perçu comme incomplet, et les preuves de la fraude peu étayées : absence de preuves factuelles et pertinentes, oubli d'inclure dans le dossier des copies de pièces justificatives, ou encore arguments hors sujet défendant la thèse de la fraude. A titre d'exemple, on peut citer cet extrait de journal de terrain, reproduisant une discussion informelle avec l'attachée de maîtrise des risques de la Caf à la sortie d'une réunion de la Commission fraude :

Celle-ci m'affirme que les rapports d'enquête – lorsqu'il y en a – jouent un rôle important en Commission fraude, car ils permettent d'avoir un regard global sur la situation de l'allocataire. Je souligne le fait que dans le cadre de la présente Commission, certaines participantes se sont plaintes de la qualité médiocre de certains rapports, accusant les contrôleurs. En effet, une participante a plusieurs fois accusé les contrôleurs d'être brouillons dans leurs rapports et de ne pas amasser assez de pièces justificatives. L'attachée à la maîtrise des risques m'explique que cela arrive effectivement, et que certains contrôleurs prennent note de « tout et n'importe quoi », rendant la compréhension du rapport et de la situation de l'allocataire compliquée. [Donne quelques exemples] Un autre contrôleur aurait pris notes de l'ensemble du discours raciste d'un allocataire. « Et là le contrôleur écrit : « Monsieur m'explique que de toute façon ce n'est pas à lui que nous devrions nous intéresser, c'est aux Arabes... » ». L'attachée à la maîtrise des risques s'interroge : « à quoi ça sert ? » Elle ne voit pas l'intérêt de reproduire les propos de l'allocataire, ceux-ci n'aidant pas à la qualification de la fraude, ni à la compréhension du dossier. « C'est quoi le message ? Être raciste prouve la fraude ? » Elle déplore ainsi que certains contrôleurs reproduisent dans leurs rapports des événements personnels (tels que « Madame a dans son appartement une paire de chaussures pour homme ») qui sont d'une part personnels et d'autre part qui n'aident pas à la qualification de la fraude. Il est ainsi difficile pour les membres de la Commission de faire la lumière sur une situation d'allocataire dépeinte de façon jugée brouillonne [...]»¹²⁶.

Les rapports d'enquête, par la standardisation et la procéduralisation de leur mise en forme et de leur contenu, ont tendu à intégrer une dimension d'efficacité et de lisibilité pour les acteurs en bout de chaîne du processus de contrôle. De plus en plus, la procédure de rédaction du rapport s'oriente vers la bonne qualification juridique de la fraude, ce afin de « rentabiliser » le contrôle effectué par l'agent assermenté. Toutefois, la standardisation des modes de rédaction et, par extension, des pratiques de détection usitées par les contrôleurs est relative, certains personnels – peut-être ceux issus de ladite « ancienne génération » de contrôleurs – suspectant la fraude sur des bases parfois différentes de celles qui sont collectivement et plus officiellement utilisées au sein des Commissions fraude.

3 – Un « lissage » des pratiques de qualification et sanction de la fraude à nuancer : les Commissions fraude

La mise en discussion collective de la qualification de la fraude au sein de Commissions remplit plusieurs fonctions. D'abord, elle participe à la diffusion de la « culture du contrôle » et à la sensibilisation aux questions de fraude au sein de l'institution, puisque les Commissions réunissent des personnels issus de services divers et donc aux cultures professionnelles différentes, qui n'ont pas directement affaire à ces préoccupations dans leur travail habituel. Ensuite, parce que les points de vue qui s'y expriment proviennent d'agents de services différents, ces Commissions peuvent contribuer fonctionnellement, à la validité des qualifications opérées en ce qu'elles procèdent, au moins potentiellement, de la confrontation réglée d'arguments fondés sur des logiques distinctes (par effet de position, un membre du service contentieux ne raisonne pas de la même manière qu'une assistante

¹²⁶ Journal de terrain, discussion informelle suite à la Commission fraude du 15/01/2015 à la Caf B.

sociale ou un cadre des prestations). Enfin, et en complément de cette contribution fonctionnelle, ces Commissions, précisément parce qu'elles agrègent des points de vue distincts sinon toujours différents, contribuent à produire une position légitime, parce qu'intégrant les différences et donc non réductible à un point de vue partiel et potentiellement partiel¹²⁷.

On voudrait surtout insister ici sur ce que révèle le travail des Commissions d'un processus de standardisation du traitement des dossiers, et de ses limites. La mise en place des Commissions chargées de statuer sur la qualification de la fraude compte au nombre des manifestations d'un processus plus général de procéduralisation et de rationalisation du contrôle des allocataires. À une appréciation individuelle ou en tout cas aux modalités peu formalisées, par le contrôleur, le service du contentieux puis la direction, tend ainsi à succéder un ensemble d'opérations intégrées à un circuit décisionnel préétabli. À un jugement au cas par cas succède un traitement en série, sur la base de critères et de barèmes censés s'appliquer de la même manière à tous les dossiers.

Le fonctionnement des Commissions ne s'épuise cependant pas dans cette logique, réelle, de rationalisation. D'un côté, il constitue un bon exemple du partage progressif d'une vision à la fois juridique et axée sur la recherche de suites efficaces au contrôle effectué par les agents assermentés, voire d'une dynamique rigoriste conduisant à l'alignement des différents points de vue sur des postures de plus grande fermeté, à la fois au fur et à mesure de la routinisation de ces Commissions, qui tend à émousser les éventuelles réticences et sensibilités initiales, et du fait de la logique interactionnelle des réunions au cours desquelles les positions de fermeté ont un avantage structurel sur celles qui préconisent la clémence. D'un autre côté, il serait très exagéré de conclure à la disparition des débats au sein des Commissions et à leur orientation unanime vers des positions rigoristes. C'est cette tension que l'on voudrait montrer dans les pages qui suivent.

Il apparaît en effet, au vu des différentes observations effectuées, que la relative homogénéité des perceptions de la fraude et de la nécessité des sanctions ne peuvent simplement s'expliquer par un « lissage » - pour reprendre l'expression d'un enquêté - des points de vue de divers personnels habitués à cette gestion du contentieux de la fraude. En effet, si l'on a pu montrer précédemment qu'il était attendu des Commissions qu'elles jugent la fraude au seul prisme des faits et en occultant la situation sociale de l'allocataire mis en cause, les rares déviations à cette norme étant interprétées comme des signes de naïveté voire de laxisme, dans des contextes spécifiques la diversité des opinions personnelles peut néanmoins être exprimée. Ici, nous n'étudierons pas seulement la démonstration d'opinions pouvant sembler diverger du point de vue officiellement promu, mais plus largement les différentes formes de « débats » ou discussions impliquant une argumentation de la part des participants, voire la démonstration de leur subjectivité. Comme on le montrera, si ces discussions peuvent sembler entretenir une certaine diversité de points de vue, ces confrontations demeurent encadrées et participent finalement à la réaffirmation des « bonnes pratiques » promues par l'institution.

¹²⁷ Sur ce rôle symbolique des Commissions, voir P. BOURDIEU, "Sur l'État", op. cit.

Il peut arriver que des membres « habitués » abordent la question de la rigueur et du juridisme inhérents au traitement des dossiers. On peut illustrer notre propos en citant un extrait du journal de terrain, décrivant la prise de position de l'attachée à la maîtrise des risques, responsable de l'organisation des Commissions fraudes de la Caf B, à la fin d'une réunion à laquelle était présente une Agent Comptable qui avait à plusieurs reprises montré sa distance aux règles entourant la qualification de la fraude en Commissions :

Journal de terrain du 12/03/2015, Commission fraudes, Caf B :

[...] La présence ce jour d'une personne non habituée aux Commissions et défendant un point de vue différent de celui de la plupart des autres participants amène un débat, dans le cadre de la Commission mais également par la suite, alors que l'Agent Comptable en question a quitté la salle de réunion. [...] D'autres la suivent, et ne restent plus dans la salle que l'attachée à la maîtrise des risques, une agent du service contentieux, l'audiencière et sa stagiaire.

Celles-ci reviennent sur les prises de position de l'Agent Comptable, défendant une vision « sociale » de la mission des Commissions fraudes. Agent du service du contentieux : « si on commence à passer outre la règle pour un, c'est fini ! ». L'audiencière montre son approbation, et répète encore une fois que « elle [l'Agent Comptable] n'a pas l'habitude des Commissions, mais on a déjà fait bien pire ! », sous-entendant que les membres de la Commission se sont déjà accordés sur une qualification de fraude pour des cas d'allocataires dans une situation de plus grande précarité que ceux qui ont pu être vus dans le cadre de la présente réunion. L'agent du service contentieux donne son point de vue concernant les raisons, selon elle, de la réaction de l'Agent Comptable, notamment au 12^{ème} dossier abordé : « chacun est plus ou moins sensible à certaines situations ! Elle, elle voit le cas d'une vieille dame, voilà ça la sensibilise. »

L'attachée à la maîtrise des risques prend le parti de l'Agent Comptable : « non, mais moi je suis d'accord, il faudrait adapter les décisions à la situation sociale des allocataires. Tous les cas de fraudes ne se valent pas ! » Elle prend l'exemple vu ce jour, d'un allocataire n'ayant pas déclaré les revenus (sous forme de chèques emploi service) qu'il a perçus suite à l'aide qu'il a apporté à sa mère, malade. Elle compare ce dossier avec ceux de plusieurs allocataires, dont la fraude est également due à une non déclaration de revenus / activité, exerçant une activité de vente de métaux. Selon l'attachée à la maîtrise des risques, un Monsieur aidant sa mère malade et un autre vendant, illégalement qui plus est, des métaux, n'auraient pas droit au même traitement dans le cadre des Commissions. L'agent du service contentieux répond : « vente de métaux ou aide de la mère malade, dans tous les cas c'est de la fraude de survie ! C'est la misère sociale ! » Contrairement à l'attachée de maîtrise des risques, celle-ci adopte donc une vision plus rigoriste et « égalitaire » de la fraude.

Dans cet exemple, la présence d'une personne extérieure aux Commissions fraudes, qui n'a pas l'habitude de cette étape de la procédure de contrôle des allocataires et qui de fait, est davantage en position de remettre en cause un système qu'elle ne connaît pas, permet un contexte propice au débat et à la prise de distance avec les pratiques des acteurs de la Caf. Les réserves émises par l'Agent Comptable choquent certaines des participantes à la réunion, qui reviennent sur ces événements atypiques et critiquent, encore une fois, la naïveté de l'Agent Comptable dissidente. De façon que l'on pourrait qualifier de surprenante, c'est l'attachée à la maîtrise des risques, en charge de la présentation des dossiers et de l'organisation des Commissions fraude, qui prend le parti de l'Agent Comptable et fait part de son opinion personnelle, en arguant que les participants devraient

pouvoir intégrer une dimension sociale (voire morale) dans leur jugement. Ici le contexte de ce bref « débat » vaut la peine que l'on s'y attarde : si comme dans le cas présent, les membres permanents des Commissions fraudes peuvent donc émettre des réserves concernant les pratiques de traitement des dossiers, ainsi que la tendance à la prise en compte des seuls éléments « juridiques » de la qualification de la fraude, on voit ici que le contexte dans lequel les agents interagissent est spécifique et met en lumière le caractère fondamentalement « personnel » des propos de l'attachée à la maîtrise des risques. En effet, la discussion a lieu alors que la réunion de la Commission a pris fin, et tandis que la plupart des participants ont quitté la salle. Même si la discussion a lieu dans l'enceinte de l'organisme, il s'agit d'un moment de pause pour les agents, entre deux rendez-vous, ce qui laisse la place à une discussion informelle entre collègues. Ceci est d'ailleurs illustré par le fait que, quand bien même elle partage apparemment la vision de l'Agent Comptable, l'attachée à la maîtrise des risques ne l'a pas soutenue lorsque, pendant la réunion, elle a fait part de ses réserves quant au mode de traitement des dossiers. Ainsi, si à titre personnel, elle peut se distancier des « bonnes pratiques » de la gestion du contentieux de la fraude tendant à « rentabiliser » le contrôle, l'attachée à la maîtrise des risques intègre totalement le point de vue de l'institution lorsqu'elle est dans son rôle de membre de la Commission, sa subjectivité ne nuisant donc pas à la rigueur du traitement des allocataires, à laquelle elle participe elle-même. L'acceptation et le suivi des règles entourant le traitement des dossiers à caractère frauduleux sont donc intégrés par les agents : si à titre personnel, certains peuvent regretter le manque de prise en compte de la situation des allocataires dans la qualification de la fraude, leur fonction leur impose le respect des règles du jeu, qu'ils ne remettent jamais directement en question.

Cette même observation nous amène à considérer que ce qui pourrait être perçu comme une démonstration de prise de distance générale par rapport au point de vue de l'institution peut davantage s'apparenter à un jugement moral de la part des agents des Caf, ce qui est illustré par l'expression de l'agent du service du contentieux : « chacun est plus ou moins sensible à certaines situations ». De même, lorsque l'attachée à la maîtrise des risques explique que l'on ne devrait pas sanctionner de la même façon un allocataire ayant perçu des revenus non déclarés en aidant sa mère malade et un autre ayant illégalement pratiqué la vente de métaux, elle répond : « vente de métaux ou aide de la mère malade, dans tous les cas c'est de la fraude de survie ! C'est la misère sociale ! » Ainsi, elle rationalise les effets de distance à la norme juridico-administrative de qualification de la fraude pour mieux justifier le « traitement égalitaire » des allocataires. Ressort de son discours l'idée que la dimension morale du jugement des allocataires ne peut être intégrée dans le cadre des Commissions, car quelles que soient les circonstances de la fraude, celle-ci est (quasiment) toujours une conséquence de la grande précarité sociale dans laquelle se trouvent les allocataires.

On revient ici sur ce que l'on avait énoncé plus tôt, à savoir que la remise en question du juridisme entourant la pratique de qualification de la fraude et de la décision de sanction reviendrait à terme à remettre en cause la lutte contre la fraude elle-même, et donc le contrôle des allocataires. Ici, donc, le jugement « moral » personnel des agents de la lutte contre la fraude vient s'opposer à la justification même du contrôle et de ses suites, caractérisée par une forme d'« égalité » de traitement, qui justifie également une rigueur accrue du traitement des allocataires suspectés et/ou accusés de fraude. Ainsi, les personnels des Caf aux prises avec la lutte contre la fraude ne peuvent totalement se

départir de jugements moraux issus de leurs trajectoires et dispositions sociales ainsi que des positionnements personnels qui en découlent. Si l'attachée à la maîtrise des risques est plus « sensible » à la situation d'un allocataire s'occupant de sa mère malade et percevant à ce titre des chèques emploi service d'un faible montant proportionnellement au temps qu'on peut supposer qu'il a dû lui allouer, un autre allocataire, pratiquant la vente de métaux, qui de plus est une activité illégale, sera à ses yeux illégitime, car sa situation ne la définit pas comme une personne « méritante ».

Sur la base des dispositions sociales des participants individuels mais aussi, dans la logique de « collectivisation » de la commission, au-delà de ces différences, et, dans une certaine mesure, de façon partiellement codifiée, des considérations sociales ou morales sont intégrées aux décisions, malgré une tendance en sens inverse à la technicisation juridique laissant de côté de telles considérations. On le voit notamment en ce qui concerne les décisions de sanction.

Comme on l'a vu, si une harmonisation est en cours au plan national, c'est au niveau local que sont mis en place des « barèmes » afin d'établir le montant des pénalités prononcées, conformément à une évolution plus ancienne et plus générale en droit social¹²⁸. Les barèmes recueillis ont en commun d'attribuer des « poids » différents aux comportements qualifiés de frauduleux en fonction de la durée et du montant du préjudice lié à l'omission ou la fausse déclaration concernée, et de formuler une gradation dans la gravité des faits relevant de l'omission, de la fausse déclaration et de l'usage de faux documents, ou encore de l'escroquerie organisée. La « gestion différentielle des illégalismes » sur laquelle on reviendra plus tard trouve ainsi une forme d'officialisation administrative.

Nous avons pu observer ces pratiques de pondération des sanctions : non seulement les fraudes les moins « graves » - du point de vue des comportements incriminés ou des montants concernés - sont moins lourdement sanctionnées, et inversement, mais certaines « circonstances atténuantes » peuvent être prises en compte en fonction des particularités du dossier des allocataires concernés. Tout se passe comme si s'opérait une forme de transfert des considérations spécifiques au travail social, de la phase de qualification des irrégularités comme « fraude » à celle de l'élaboration de la sanction. L'exemple du barème utilisé dans le cadre de la Commission fraudes de A illustre bien l'institutionnalisation de cette différenciation sociale des sanctions. Ce barème précise en effet que le montant des pénalités doit tenir compte du quotient familial, sans toutefois que les modalités de pondération du montant de ces dernières soient explicitement formulées. Une forme semblable de modulation de l'ampleur des sanctions prononcées en fonction des revenus des ménages des allocataires a pu être observée dans le B. Les ménages qui présentent les difficultés sociales et économiques les plus fortes, et notamment certaines fractions de la population tout particulièrement vulnérables (ex. mère de famille isolée sans emploi, personne âgée dépendante, etc.), font bien l'objet de tolérances particulières. Ainsi les allocations ne sont pas toujours suspendues même en cas de comportement frauduleux, et le recouvrement des prestations indument versées est le plus souvent échelonné en fonction des ressources économiques des ménages concernés.

¹²⁸ Isabelle SAYN, "Un barème pour les pensions alimentaires ?", Paris, Documentation Française, 2002.

D'autre part, le débat prend parfois la forme d'une réflexion plus poussée sur les méthodes utilisées dans le cadre de l'identification de la fraude et des fraudeurs, dans le sens d'une montée en généralité d'un problème particulier perçu dans le cadre d'un dossier. Ainsi, le cadre de la commission permet en outre d'identifier de potentielles lacunes dans le système de détection de la fraude, voire dans celui des changements de situation : qualité du travail des contrôleurs, notamment lors de la rédaction des rapports d'enquête, incompatibilité entre les normes législatives et la praxis administrative, ou entre les normes administratives et la praxis des allocataires. La commission peut permettre de « faire remonter » des problématiques aux échelons supérieurs de la Caf – par exemple en réunion de maîtrise des risques – ou simplement de discuter ensemble d'un problème. Ces discussions s'orientent souvent sur des lacunes concernant la rentabilité du contrôle, mais parfois elles peuvent s'orienter vers une vision plus « compréhensive » de la difficulté pour les allocataires de gérer leurs dossiers, ces difficultés pouvant aboutir, par exemple, à des omissions pouvant se traduire par une qualification de fraude. Ce dernier type de discussion est toutefois minoritaire, la grande majorité des sujets abordés allant plutôt dans le sens d'une rigueur accrue du traitement des dossiers. Lors d'une Commission fraudes à la Caf B, toutefois, un dossier portant sur une suspicion de non déclaration de vie conjugale attire l'attention d'une participante sur le fait que le divorce provoquant un changement de statut administratif pour l'allocataire, la Caf pourrait considérer que celui-ci n'est plus en couple, comme en témoigne cet extrait de journal de terrain¹²⁹ :

[...] La même personne explique que la « bonne pratique » consisterait normalement à prendre en compte la séparation quand il y a divorce, même si vit sous le même toit, or hier en réunion Mdr, les participants ont réitéré la norme de non prise en compte du jugement de divorce en termes de séparation. Une autre explique qu'actuellement de plus en plus de gens divorcent, mais continuent de vivre ensemble, correspondant à une manière de frauder, d'où la non-prise en compte de la « bonne pratique ».

Dans le cas présent, un membre de la Commission s'interroge sur la définition administrative de la vie conjugale, celle-ci étant souvent éloignée de la façon dont les allocataires peuvent considérer leur situation. Dans la mesure où un couple divorce, on pourrait considérer que la vie conjugale prend fin, malgré le fait que le couple divorcé vive toujours ensemble (souvent pour des raisons pratiques et économiques). Un autre membre de la Commission fait alors part de la logique qui sous-tendrait la définition administrative – selon la Caf – de la vie conjugale, celle-ci étant justifiée selon elle par le fait que les allocataires tendent à profiter de changements dans leur état civil pour frauder. Si les différences entre les définitions administratives et personnelles de la vie conjugale peuvent amener les allocataires à se percevoir comme célibataires alors que leur situation est aux yeux de l'institution caractéristique de la vie conjugale, et par là même conduire à une suspicion de fraude, le critère de l'intentionnalité étant souvent occulté au profit d'un traitement rapide des dossiers et de leur qualification comme frauduleux, le « risque » de fraude est selon les acteurs de la lutte contre la fraude, ici suffisant pour justifier cette inadéquation, et donc suffisant pour prendre le « risque » de qualifier de frauduleuse une omission due à une incompréhension de la définition administrative de la vie conjugale. Dans un autre cas, une participante remet en cause le système de comptabilisation des indus, celui-ci aboutissant parfois – et dans le cas d'un allocataire en particulier – à la

¹²⁹ Commission fraudes, Caf B, 18/12/2014.

surévaluation du montant des indus sur un dossier. Si dans le cas débattu à la Commission, les participants décident malgré cela de qualifier la fraude et, pour des raisons d' « égalité de traitement », décident également de ne pas recalculer l'indu de l'allocataire, tous tombent d'accord sur le fait de faire part de cette lacune du système de calcul des indus lors de la prochaine « réunion Mdr ».

Enfin, si la majorité des dossiers soumis à la Commission fraudes font l'objet d'une décision rapide de la part des participants, certaines situations perçues comme particulièrement complexes peuvent faire l'objet d'un traitement plus approfondi de la part des agents présents. En effet, certains dossiers apparaissent complexes, au sens où le personnel peine à identifier, selon les cas : les stratégies de fraude des allocataires, le degré de prouvabilité de la fraude, la sanction à adopter. Dans le cas d' « affaires » complexes, les membres des commissions adoptent une posture encore plus juriste que pour les dossiers considérés comme « simples », et poursuivent le travail d'enquête effectué auparavant par le contrôle assermenté en examinant les pièces et indices à leur disposition : rapport d'enquête, dossier allocataire de parents ou proches, travail de « reconstitution » des faits. Ainsi à la Caf du B, l'application Corali est projetée sur un large écran de télévision, relié à l'ordinateur de la gestionnaire des dossiers, qui parcourt en direct le dossier de l'allocataire, à la recherche de pièces justificatives, fausses déclarations, voire de nouvelles informations.

Ainsi, des débats peuvent avoir lieu en Commission. Toutefois ceux-ci portent moins sur la légitimité de la décision de qualifier la fraude que sur l'opportunité de cette qualification au vu des éléments de preuve dont dispose la Caf. Les membres des Commissions effectuent un véritable travail d'enquête, certains dossiers pouvant être débattus pendant une quinzaine de minutes, tandis que la majorité ne prend que quelques minutes, voire quelques secondes. Le débat a ici trait à la compréhension de la situation, aboutissant souvent à une qualification de l'acte en tant que fraude, les affaires complexes étant souvent perçues comme symptomatiques de la fraude par les participants (c'est l'idée véhiculée par l'une des participantes via l'expression : « ça sent la fraude »). Pour illustrer ces va-et-vient sur un dossier, on peut citer un extrait du journal de terrain¹³⁰ :

Un dossier « un petit peu particulier selon l'attachée à la maîtrise des risques : le dossier de l'allocataire, présenté en Commission fraudes en octobre 2014, avait fait l'objet d'un surseoir par rapport à des éléments sur une potentielle vie maritale. Origine : Rac sans enquête révélant des divergences dans la vie familiale de Madame au vu de ses déclarations aux impôts. Dossier régularisé en mars 2014 dans la limite de la prescription biennale. Demande de pièces justificatives sans réponse, puis contrôle sur place qui n'a pas pu avoir lieu. Monsieur déclare qu'il vit avec Madame depuis 2011 et sont mariés depuis 2012, or le contrôleur « n'a pas topé le dossier en fraude »... Dossier soumis en octobre, mais ne disposent que des dires de Monsieur, aucune preuve, aussi demande d'investigations complémentaires. Suite à cette seconde enquête : agent de contrôle n'a pu rencontrer l'allocataire, mais arrive à dénicher l'acte de mariage. Attachée à la maîtrise des risques : « c'est une catastrophe, on les a jamais rencontrés en fait, ils répondent pas, ils se manifestent pas, et c'est tout » Fondée de pouvoir : « donc on a une seule certitude, ils sont mariés depuis 2012, c'est ça ? » Indus de 12 200 euros, dont majorité Rsa socle.

¹³⁰ Extrait du journal de terrain, Commission fraudes Caf B du 23/04/2015.

L'audiencière demande si la déclaration téléphonique de Monsieur, disant lors du premier contrôle qu'il est marié avec Madame, ne serait pas en réalité une dénonciation, dans la mesure où on ne peut être certain que c'est bien Monsieur qui a appelé le contrôleur. Attachée à la MR : c'est le contrôleur qui a appelé Monsieur, donc ne devrait pas être une dénonciation.

A partir du mariage, « on est bon », c'est juste avant qui pose problème. La Fondée de pouvoir juge la déclaration faite par Monsieur au contrôleur suffisante pour qualifier la fraude, le contrôleur étant assermenté. Les autres et notamment l'audiencière, répondent que le dossier en l'état ne tiendrait pas, celui-ci devant être transmis au Conseil Général, et un recours de la part de l'allocataire pouvant aboutir à l'abandon des charges. Le recouvrement n'est pas encore activé, une agent du service du contentieux demande qu'on l'active afin que l'allocataire commence enfin à répondre. Ils n'ont plus d'allocations mais pourraient « se réveiller » suite au début du recouvrement des indus.

« Y a pas le choix, il faut retenir la fraude, par contre comment on va faire par rapport au CG ? » Déclarer au CG qu'il y a bien fraude et ajouter les créances dues par l'allocataire.

Décision : fraude depuis 2011, avertissement et transmission au CG.

L'agent du contentieux explique que la Commission fraudes n'a pas vocation à déterminer le bien-fondé de l'indu, c'est la tâche des techniciens vérificateurs. Lorsqu'un dossier arrive en Commission fraudes, c'est que l'indu est justifié. Aussi pour elle, une commission ne devrait pas avoir à surseoir et demander un autre contrôle du fait du manque de pièces. La Fondée de pouvoir explique que pour elle, dans la mesure où le Monsieur a déclaré être en couple avec la dame, ceci est suffisant pour justifier la fraude. Mais l'audiencière réplique qu'au Tribunal correctionnel, ce dossier ne tiendra pas. Il faudrait de fait ne pas retenir la fraude, car l'allocataire pourrait plaider l'irrecevabilité de la preuve (déclaration de vie conjugale par le conjoint via appel téléphonique), qui pourrait très bien être le fait de quelqu'un d'autre que le Monsieur (même si ceci est peu probable, l'allocataire pourrait « s'en tirer » par le biais de cette incertitude).

Agent du contentieux : « ce n'est pas à la commission de juger l'indu, mais c'est bien à la commission de dire : « je le tope en fraude ou pas » ». Fondée de pouvoir : veut tout de même retenir la fraude. Audiencière : « on n'est pas neutre, là, la fraude elle est retenue parce qu'on a la preuve de la vie maritale avec l'acte de mariage », mais pour la période précédant le mariage, aucune preuve à part l'appel téléphonique. Agent du contentieux : « on n'aurait jamais estampillé l'indu comme frauduleux s'il n'y avait pas cette preuve du mariage. Il faut avoir les reins solides pour qualifier l'indu de frauduleux ». Pia continue et propose de toper en fraude la période de vie maritale (soit à partir de 2012), mais pas celle la précédant. L'attachée à la MR explique que comme le dossier a déjà été transmis au CG lors de la première commission ayant fait suite au premier contrôle, ne peuvent retenir seulement la période du mariage. Fondée de pouvoir : « là on dépasse le débat sur l'indu frauduleux ou non, c'est plutôt la question de la qualité du travail de l'enquêteur ». Regrette que le document d'acte de mariage ne fasse irruption qu'en 2014 et pas avant. La décision de retenir la fraude depuis 2011 et de transmettre le dossier au CG est revalidée.

Les Commissions fraudes peuvent donc, selon le degré de « complexité » du dossier, et du degré de recevabilité anticipée de la décision de qualifier la fraude (en cas de dépôt de plainte), être le théâtre de débats et réflexions de type quasi judiciaire. Des prises de positions, argumentations, et même des rapports de force, peuvent alors être engagés, cela dans l'optique, encore une fois, de rentabiliser le contrôle. Ce juridisme s'illustre en

Commission fraudes, par les pratiques des agents, la réunion pouvant parfois ressembler à la continuation de l'enquête réalisée par le contrôleur. La recherche des « faits, rien que les faits » a pour fonction d'étayer le dossier et de justifier la sanction, en partie pour se prémunir d'un recours intenté par l'allocataire ou d'un classement sans suite du dossier dans le cas où il y aurait dépôt de plainte. En effet, il s'agit pour les membres de la Commission, non seulement de lever le voile sur la réalité de la fraude – ces derniers ayant toutefois tendance à partir du postulat que le dossier est frauduleux – mais également de réunir assez de preuves étayant la thèse de la fraude.

Ces différents éléments nous amènent ainsi à nuancer l'hypothèse d'une absence de prises de positions contradictoires lors des Commissions fraudes. Si la plupart du temps, les participants s'accordent rapidement sur l'issue du contrôle – très souvent au détriment de l'allocataire – dans certains cas et dans certains contextes, ils peuvent être amenés à formuler une opinion qui, dans le cas le plus rare et le plus extrême, peut même remettre en cause les pratiques et l'ethos professionnel qui leur a été inculqué afin de coller à leur rôle. Au final, loin de remettre en cause la thèse de la diffusion d'une « culture institutionnelle du contrôle », ces différents éléments nous portent plutôt à penser les phénomènes de « distance » à la norme véhiculée par l'organisme comme le symptôme de l'intégration majoritaire d'une vision rigoriste et juriste de la lutte contre la fraude, justifiant l'intensification du contrôle des allocataires. Car ces phénomènes, au final, n'aboutissent jamais à une remise en cause réelle de la lutte contre la fraude telle qu'elle est pratiquée dans la branche Famille, et ne nuisent aucunement au « bon » déroulement de la Commission fraudes. Loin d'être un positionnement schizophrénique pour les agents des Commissions fraudes, ces moments de discussions, argumentations et prises de position permettent au contraire une acceptation relativement homogène de l'objectif plus large des contrôles, de leur efficacité, voire de leur rentabilité.

Reste maintenant à prendre la mesure des effets que peuvent produire ces contrôles sur les allocataires et leurs dossiers (et dont les décisions des Commissions fraudes ne sont qu'une part statistiquement minime) : c'est l'objet de la dernière partie de ce rapport.

Partie 5

LES EFFETS DES POLITIQUES DE CONTROLE ET DE LUTTE CONTRE LA FRAUDE

Quelles sont les conséquences du renforcement des contrôles sur le traitement des allocataires ? Si ces évolutions évoquent le « tournant punitif » vers une « criminalisation de la misère » mise en évidence dans le cas des Etats-Unis et qui gagnerait les pays européens¹³¹, qu'en est-il effectivement ? Afin de donner des réponses aussi nuancées que possible à ces questions fortement polémiques, on propose ici une analyse des effets des politiques de contrôle et de lutte contre la fraude depuis le début des années 2000. Celle-ci prend pour point de départ les changements introduits par les politiques en question, et vise à reconstituer la chaîne causale qui relie l'environnement des acteurs institutionnels, leurs pratiques, et les situations sociales sur lesquelles ils interviennent (en l'occurrence, celles des allocataires contrôlés). Pour le dire de manière imagée, s'il n'y a pas de relation empirique immédiate, ni de rapport de pure causalité entre le processus de certification des comptes et le nombre de bénéficiaires du Rsa qui font l'objet de sanctions, l'un et l'autre font bien partie d'un même processus global de transformation du traitement des dossiers non conformes. Les changements intervenus aux différents niveaux de la définition et de la mise en œuvre des politiques ont en effet des conséquences concrètes, et parfois majeures, sur la vie quotidienne des ménages allocataires de la Caf, et plus largement de ceux qui sont susceptibles de bénéficier de prestations sociales et familiales. Ce sont ces conséquences, au sens d'aboutissements concrets plus que de résultats programmés, qui font l'objet de cette dernière partie.

Si cette cinquième partie s'intéresse plus particulièrement aux conséquences des réformes entreprises en matière de « maîtrise des risques » du point de vue des publics des politiques sociales et familiales, les acteurs et le fonctionnement des institutions ne sont pas pour autant écartés de l'analyse. Conjuguant les méthodes qualitatives et quantitatives, notre enquête mobilise les observations ethnographiques et les entretiens réalisés auprès des acteurs institutionnels, à la fois en amont des traitements statistiques opérés – pour formuler des hypothèses – et en aval - pour interpréter des corrélations¹³².

L'utilisation conjointe de statistiques nationales et locales tient pour une part aux données disponibles, parfois plus fines et complètes au plan local. Leur articulation permet surtout à l'analyse de gagner en nuance. Il s'agit à la fois de montrer en quoi les dynamiques de transformation nationales des politiques de contrôle peuvent aboutir localement à des effets diversifiés, et comment certaines spécificités des politiques des Caf observées tendent à se maintenir ou, au contraire, à évoluer.

¹³¹ Loïc WACQUANT, *Les prisons de la misère*, Paris, Liber, 1999 ; Loïc WACQUANT, *Punir les pauvres : le nouveau gouvernement de l'insécurité sociale*, Marseille, Agone, 2004.

¹³² La combinaison des méthodes qualitatives et quantitatives dans l'analyse des effets des réformes est bien justifiée par Nicolas BELORGEY, « Réduire le temps d'attente et de passage aux urgences », Actes de la recherche en sciences sociales, 2011, vol. 4, n° 189, p. 16-33.

Quatre principaux résultats peuvent être dégagés. On constate tout d'abord une augmentation globale et continue du volume des contrôles, qui s'avère essentiellement due à l'essor du contrôle à distance des allocataires, les contrôles à domicile étant quant à eux en diminution et de plus en plus ciblés (1). A cet égard, il est possible d'objectiver à quel point la « maîtrise des risques » évolue plus ou moins nettement vers un ciblage de « populations à risques » selon le type de contrôle opéré (2). Il s'agit ensuite d'analyser l'évolution des résultats de l'activité de contrôle, sous ses différentes formes, qui présentent des rendements différenciés et aboutissent à la détection d'une fraude protéiforme (3). Enfin, les résultats de l'analyse du traitement administratif et/ou juridictionnel des dossiers des allocataires contrôlés montrent une intensification et une différenciation sociale des sanctions de la fraude (4).

1 – Une activité en augmentation

L'intensification globale de l'activité de contrôle depuis le début des années 2000 ne laisse aucun doute. Les données publiées dans les derniers rapports d'activité de la Cnaf indiquent bien à quel point certains objectifs volumétriques ont été atteints, voire dépassés en matière de contrôle, et ce de façon particulièrement nette à partir de la fin des années 2000. C'est notamment le cas de l'objectif de 30 % de faits générateurs contrôlés établi dans le cadre de la Cog 2009-2012 : le taux concerné est dès 2009 de 44,4 %, puis connaît un léger tassement suivi d'une légère progression. Il s'élève à 41,6 % en 2010, puis à 42,2 % en 2011, tandis que le nombre de faits générateurs contrôlés cette même année atteint 39,8 millions et s'élève à 46,8 millions en 2013. Il convient cependant de caractériser plus précisément ce mouvement global et continu d'augmentation du nombre de contrôles au niveau national, comme dans les départements, aussi bien en termes d'activité déployée que de volume des informations contrôlées par les agents des Caf (1.1). C'est ce que permet l'exploitation des données collectées auprès de la Dser, ainsi que les données plus localisées fournies par les Caf du B et de A. On observe ainsi que l'augmentation globale du volume des contrôles relève davantage d'une montée en charge du contrôle à distance que d'une intensification des contrôles à domicile, qui se révèlent moins fréquents et de plus en plus ciblés (1.2.).

1.1 – La montée en puissance du contrôle à distance

Le contrôle à distance des allocataires connaît un essor marqué et continu depuis le milieu des années 2000. Cet essor se traduit à la fois par l'augmentation du nombre d'allocataires contrôlés, et par l'augmentation du nombre de contrôles (le même allocataire pouvant être contrôlé plusieurs fois). C'est essentiellement sur le nombre d'allocataires contrôlés que nous fonderons nos analyses.

Comme nous l'avons précédemment montré, le contrôle à distance revêt différentes formes, connaissant des évolutions variées, qu'il s'agisse du contrôle sur pièces, des contrôles Rac – c'est-à-dire Rapprochement Ressources Activités - ou des échanges de données informatisées. Ces derniers ont connu la croissance la plus forte, en particulier depuis la fin des années 2000, sous l'effet d'une injonction renforcée à la certification des fichiers de

données disponibles au niveau national et départemental, et d'une augmentation des moyens techniques disponibles. Si les données relatives à leur évolution quantitative n'ont pas pu être collectées de façon systématique depuis le début des années 2000 auprès de la Dser, on peut cependant constater qu'à partir de 2010, le nombre de ces échanges s'est progressivement rapproché du nombre d'allocataires, avant de le dépasser. L'augmentation de la proportion d'allocataires et de faits générateurs contrôlés tient ainsi principalement à l'essor des échanges de données entre les Caf et les institutions partenaires au niveau national et dans les départements, à commencer par la Dgfp et les antennes locales du Pôle emploi. Il s'agit par exemple des croisements de plus en plus systématiques des fichiers relatifs aux taxes foncières et d'habitation de la Dgfp avec celui des bénéficiaires des aides au logement, qui se sont généralisés à l'ensemble des Caf à partir de 2008, ou des échanges entre ces dernières et Pôle emploi concernant les bénéficiaires du Rsa.

Mais c'est sans doute la mise en place du Rnb, vouée à l'identification de doublons et de multi-affiliations qui a le plus contribué à la hausse du volume d'informations contrôlées à la fin des années 2000. Cette hausse connaît d'ailleurs un ralentissement notable depuis l'activation de ce fichier. En effet, celui-ci inclut désormais des informations sur près de 36 millions d'individus dont l'identité et le Nir ont été certifiés. Le fichier Rnb demande aujourd'hui principalement à être actualisé, et non plus à enregistrer de façon massive de nouveaux dossiers d'allocataires, à l'exception des départements accueillant une forte proportion d'immigrés « primo-arrivants », telle que la A.

Evolution des effectifs d'allocataires ayant fait l'objet d'au moins un contrôle à distance (en milliers) :

	2006	2010	2013	2014
Ensemble des allocataires*	10 276	10 861	11 270	11 388
Contrôle EDI	NR	10 783	11 486	11 470
Contrôle Rac annuel	NR	360	507	456
Contrôle Rac trimestriel	NR	792	944	978
Contrôle sur pièce	842	3 149	3 598	3 323

*NB : les chiffres donnés ici sont ceux des allocataires percevant un droit au 31 décembre de l'année considérée, et non au nombre d'allocataires total sur l'année, qui est plus important. Ils donnent donc seulement une approximation du rapport entre nombre d'allocataires et nombre de contrôles et ne peuvent en toute rigueur servir de base à l'établissement de ratios.

Les données quantitatives fournies par la Dser pour les années 2006, 2010, 2013 et 2014 permettent également d'établir comment d'autres formes de contrôle à distance des allocataires se sont renforcées. On note ainsi une augmentation des effectifs d'allocataires ayant fait l'objet d'au moins un contrôle annuel de type Rac, qui passent d'environ 360 000 en 2010 à environ 507 000 en 2013. Cette année marque leur trimestrialisation, en vue d'une meilleure prise en compte des changements de situation des allocataires du Rsa. S'ils sont maintenus, l'augmentation des contrôles Rac annuels cède alors progressivement le pas face à celle des contrôles Rac trimestriels, dont le nombre se rapproche en 2014 de la barre du million. L'importance des Rac trimestriels (qui concernent les bénéficiaires du Rsa) relativement aux Rac annuels (qui portent sur l'ensemble des allocataires bénéficiaires de prestations sous conditions de ressources) est l'un des indices de l'orientation du contrôle vers les populations précaires.

L'évolution du nombre de contrôles sur pièces depuis le milieu des années 2000 s'avère enfin plus complexe. Le nombre de ces contrôles, mesuré au niveau national, a en effet connu une croissance exponentielle durant la seconde moitié des années 2000, avant de se stabiliser, puis de diminuer lentement. Une telle évolution s'observe également à travers l'analyse de données localisées, telles que celles qui ont pu être collectées auprès de la Caf du B.

Total des contrôles effectués dans le département B (2006-2012) :

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Contrôle EDI	283 974	303 954	374 456	409 153	501 058	521 298	583 838
Contrôles sur pièces	14 735	9 455	18 019	48 597	69 086	76 125	71 348
Contrôles sur place	2 860	2 754	3 262	3 920	3 946	3 333	3 267

Champ : Ensemble des contrôles lancés de 2010 à 2013.

Source : Caf du département B.

Dans le département, le nombre d'échanges de données informatisées, et de contrôles sur pièces connaissent tous deux une envolée à partir du milieu des années 2000. Mais tandis que les échanges de données informatisées continuent de s'intensifier, les contrôles sur pièces sont progressivement limités depuis le début des années 2010, à l'instar des contrôles à domicile. Si l'augmentation des moyens techniques, sur fond d'intensification globale du contrôle, a d'abord pu favoriser la multiplication des contrôles des documents justificatifs de la situation des allocataires, la profusion des sources disponibles peut contribuer à ralentir leur examen minutieux. Enfin, cette diminution récente et progressive tient à des facteurs semblables à ceux qui expliquent la baisse concomitante du nombre de contrôles à domicile. Cette dernière va maintenant faire l'objet d'un commentaire et d'explications détaillés.

1.2 – De l'intensification au ciblage restreint des contrôles à domicile

L'exploitation des données collectées auprès de la Dser et des Caf ayant fait l'objet d'enquêtes révèle une tendance à la baisse des contrôles sur pièces, comme des contrôles à domicile, depuis le début des années 2010, alors qu'ils s'étaient communément intensifiés durant la seconde moitié des années 2000.

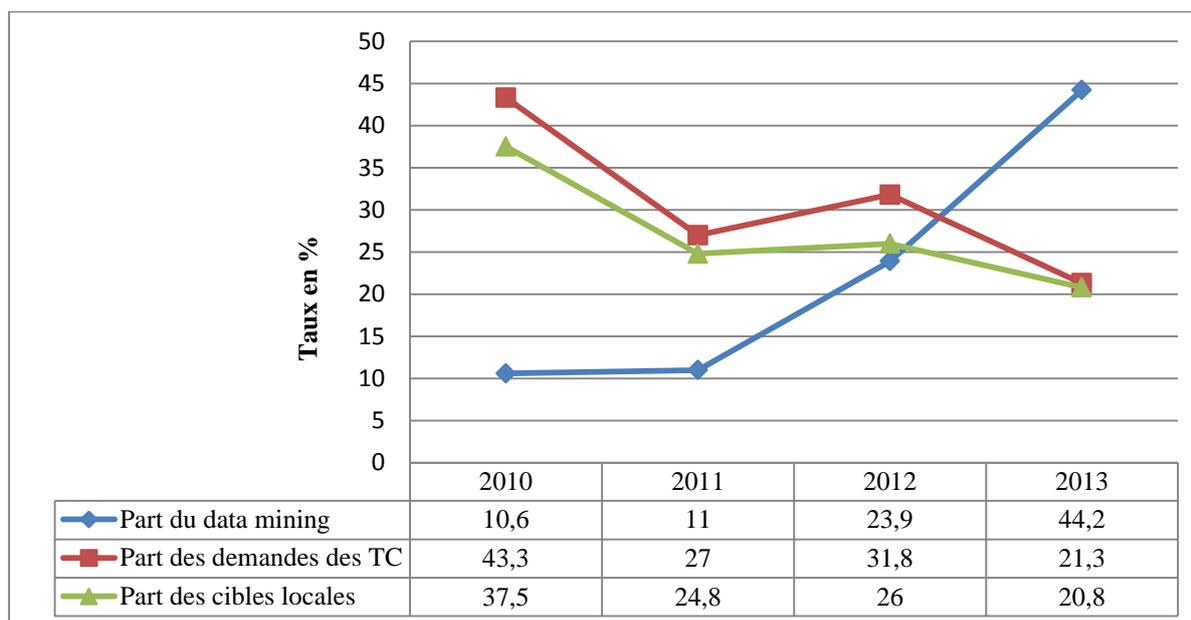
Au niveau national, on observe d'abord une hausse régulière et soutenue du nombre de contrôles sur place durant la seconde moitié des années 2000 : on passe d'environ 190 000 contrôles sur place opérés en 2006 à plus de 257 000 en 2010. Une hausse qui s'avère proportionnellement bien supérieure à celle du nombre d'allocataires. Les contrôles à domicile enregistrent cependant une baisse plus significative encore que celle des contrôles sur pièces à partir de 2010, leur nombre s'élevant à environ 205 000 en 2013, avant de repasser en dessous de la barre des 200 000 en 2014. Trois principaux facteurs, au demeurant liés les uns aux autres, peuvent être dégagés pour expliquer cette évolution. Le premier tient à l'évolution des effectifs des contrôleurs, que nous avons déjà évoquée : maintien au-delà de 700 dans la première moitié des années 2000, puis baisse significative, suivie d'une augmentation qui conduit cependant à un nombre de contrôleurs inférieur à ce

qu'il était dans la période précédente. L'augmentation des effectifs de ce corps ne semble guère une priorité de la direction de la Cnaf, dès lors que leur productivité (en termes de résultats, mais non en termes de nombre de contrôles) augmente. Comme le souligne Daniel Buchet en entretien, il s'agit désormais d'affecter un nombre accru de contrôleurs aux départements qui présentent les scores de risques agrégés les plus élevés.

Un second facteur tient à la montée en charge du *data mining*, qui conduit à focaliser les contrôles sur place sur les cas les plus complexes, et donc les plus longs à traiter, et qui réclame un examen plus extensif des dossiers des allocataires qu'un contrôle relevant d'une cible nationale, locale ou du soupçon d'un technicien conseils sur un point particulier. Enfin, le troisième facteur tient à l'allongement du traitement des contrôles. C'est le cas avant la visite à domicile, du fait de la richesse croissante des données disponibles sur les allocataires. La multiplicité des sources et l'ampleur des données disponibles sur la majorité des allocataires, à commencer par les fichiers bancaires, contribuent à l'approfondissement des enquêtes menées en amont des contrôles. Les rencontres avec les allocataires sont elles-mêmes allongées du fait du caractère plus global des contrôles et, de la proportion plus grande de cas complexes. L'allongement du travail des contrôleurs s'observe également après la visite, la rédaction des rapports étant comme on l'a vu plus exigeante qu'auparavant. On peut estimer que l'activité déployée par un corps d'agents aux effectifs rationalisés va poursuivre cette évolution, et sera à l'avenir orientée vers la réalisation de contrôles toujours plus ciblés et approfondis, et donc toujours plus rares.

La double hypothèse d'une montée en puissance du contrôle à distance à partir du milieu des années 2000, combinée à un ciblage croissant des contrôles sur place, est validée par l'exploitation des données recueillies auprès des Caf du B et de A. Les échanges de données informatisées augmentent ainsi de façon continue dans les deux départements. Inversement, le nombre de contrôles sur place connaît une baisse sensible et continue depuis le début des années 2010. Au plan national, d'après les données collectées auprès de la Dser, les effectifs d'allocataires ayant fait l'objet d'au moins un contrôle sur place sont d'environ 190 000 en 2006, 257 000 en 2010, 205 000 en 2013 et 198 000 en 2014. En A, cette évolution est particulièrement sensible : on y dénombre 7 338 contrôles à domicile en 2010, 6 645 en 2011, 5 837 en 2012, et enfin à 4 351 en 2013. Dans ce département, le Directeur de la Caf, ancien cadre de la Caisse nationale, apparaît particulièrement sensible aux « enjeux de volumétrie ». Il oppose ce faisant les nécessités d'« industrialisation » du contrôle qui passe par une mobilisation accrue des outils informatiques au « travail de dentellière » des contrôleurs, dont la qualité passe par une limitation du nombre de cas pris en charge. De surcroît, on observe en A une corrélation très nette entre la baisse du nombre de contrôles sur place et l'augmentation de la part de ces derniers issue du *data mining*, les allocataires concernés présentant un score de risque élevé.

Évolution de l'origine des contrôles sur place selon le type de ciblage dans le département A de 2010 à 2013 :



Champ : Ensemble des contrôles lancés de 2010 à 2013.

Source : Caf du département A.

Si l'analyse des données collectées et des observations menées dans le B sont convergentes, des interrogations demeurent quant à d'éventuelles inégalités territoriales en matière d'intensification du contrôle, qui pourraient elles-mêmes se révéler plus ou moins accentuées selon les différents types de vérification du bien-fondé du versement des prestations sociales opéré.

2 – Un ciblage croissant des contrôles

Le concept de « maîtrise des risques » trouve sa principale traduction opératoire dans la mise en œuvre de processus de sécurisation des données sur les allocataires. En favorisant cette dernière, la montée en charge des procédures de contrôle à distance, qui s'effectuent souvent *a priori* – c'est-à-dire avant le paiement des prestations – facilite un ciblage croissant et rationnalisé du contrôle *a posteriori* - c'est-à-dire après la liquidation des prestations des allocataires. L'intensification du contrôle à distance favorise ainsi un ciblage croissant du contrôle, en particulier lorsqu'il est effectué au domicile des allocataires (2.1). Qu'il s'agisse de cibler des ménages ou des pratiques d'enregistrement et de modification de leur situation, on note cependant une focalisation commune sur des prestations « à risques », qui génère un sur-contrôle des populations qui les perçoivent (2.2.).

2.1 – Intensification du contrôle à distance et du ciblage du contrôle : un mouvement d’essor en spirale

Notre enquête analyse comment le contrôle à distance et le ciblage croissant s’entretiennent mutuellement à travers l’application des différents volets des plans de contrôle successifs. Les entretiens et les observations réalisés au niveau national et auprès des agents des caisses départementales, combinés au traitement des données recueillies au niveau national et dans les départements, suscitent la formulation de l’hypothèse d’un mouvement d’essor en spirale. Une fois identifiées les évolutions respectives du contrôle à distance et *a priori* de contrôles sur pièces ou à domicile menés *a posteriori* depuis le début des années 2000, on peut montrer à quel point le premier de ces types de contrôle appelle un ciblage croissant du second.

D’une part, le ciblage du contrôle après paiement des allocataires, en particulier dans le cadre de l’expérimentation du *data mining*, est dépendant du contenu de leurs dossiers, qui ont pu faire eux-mêmes l’objet de certifications ou de vérification de la « qualité » des paiements de prestations précédemment versées. D’autre part, les procédures de certifications des dossiers ou de vérifications de la « qualité » des paiements entraînent dans les caisses observées un réexamen des modalités de déclaration de situation des allocataires et de leurs ménages, ainsi que du traitement de leurs droits. L’observation d’un tel phénomène peut sans nul doute être généralisée à l’échelle nationale.

L’amélioration des données disponibles sur les allocataires, leurs ménages et les vérifications quant à leurs éventuelles incohérences ont principalement vocation à limiter le versement de prestations indues, et secondairement à permettre des rappels. Si le volume d’indus et de rappels détectés augmente chaque année, l’un des objectifs à long terme vers lequel tendent les politiques de maîtrise des risques n’est rien d’autre que leur disparition progressive. À cet égard, le directeur de la Caf du A souligne en entretien une orientation forte des plans de contrôle mis en place depuis le milieu des années 2000 : il s’agit de faire en sorte que « la détection des problèmes s’effectue de plus en plus systématiquement en amont du paiement ». Des agents de la Caf de A, interrogés à ce propos, confirment cependant à quel point les contrôles de situations individuelles préalables au paiement des prestations prennent quantitativement le pas sur la vérification des procédures de leur liquidation, et ce de façon renforcée dans le temps. La montée en charge du *data mining* améliore certes le ciblage des dossiers à vérifier en amont des paiements, mais ne constituerait qu’un « prélude » à une évolution vers une forme de contrôle « en temps réel », de manière à mettre fin aux indus, comme aux rappels, tel que le formule en entretien l’Agent Comptable de la Caf de A :

« Pour moi, l’Alpha et l’Omega [des politiques de contrôles] ce sera quand on aura des outils de web service appropriés pour contrôler en temps réel les situations au moment du paiement, si le droit existe, là ce sera une vraie révolution ! C’est ce qui est annoncé, attendu, travaillé, c’est la possibilité d’aller chercher tout de suite l’information au moment où on étudie le droit ! »

Le Directeur de la Caf A promeut lui aussi en entretien les avantages relatifs à la mise en place d'un « prélèvement à la source des informations ». Il s'agirait non seulement de protéger la Cnaf, mais aussi les allocataires, et notamment les plus défavorisés d'entre eux, au nom desquels il dénonce des démarches complexes et individualisées, auxquelles la transmission systématique des fichiers entre les institutions permettrait de substituer une « gestion de flux industriels ». C'est bien dans cette optique qu'évoluent en partie les modalités et les cibles du contrôle du côté de l'ordonnateur des prestations, comme de celui de l'Agent Comptable.

Du côté de l'Agent Comptable, des agents initialement spécialisés dans la vérification de la qualité des pratiques de paiement aux allocataires, participent de plus en plus activement à l'amélioration des données disponibles sur ces derniers, condition de l'efficacité des techniques de modélisation et de gestion des risques mises en œuvre depuis la fin des années 2000. Une démarche de collecte et d'analyse des données s'applique aux opérations de « reliquidation » effectuées dans les Caf depuis 2006, de même qu'aux « boucles qualité » mises en place depuis le milieu des années 2000. Si ce type de contrôle ne rentre pas dans le cadre de la présente étude, centrée sur le renouveau des méthodes de contrôle des allocataires depuis le début des années 2000, l'enquête fait toutefois ressortir une évolution significative de l'activité déployée et des montants des redressements associés au contrôle systématisé des « erreurs métier ». Il aurait d'ailleurs été intéressant de montrer plus systématiquement quelles sont les caractéristiques les plus marquées chez les allocataires pour lesquels les procédures de versement des prestations font l'objet de contrôle dans le cadre des « boucles qualité ». En l'espèce, nous avons tout de même observé que la détection « d'erreurs métier » procède d'un ciblage par type de prestation, comme en ce qui concerne la reliquidation des dossiers à la demande de la Cour des comptes. Or, les prestations les plus systématiquement visées, du moins pour ce qui nous a été donné d'observer dans le B et en A, s'avèrent être les minima sociaux, et notamment le Rsa. L'activité de sécurisation du contenu des dossiers des allocataires, sur laquelle un ciblage croissant des contrôles va pouvoir prendre appui, apparaît donc elle-même de plus en plus ciblée vers les allocataires les plus défavorisés.

Du côté de l'ordonnateur, les vérifications de cohérence et les contrôles sur pièces ou sur place destinés à confirmer l'exactitude des informations contenues dans les dossiers ont toujours constitué l'essentiel du travail des contrôleurs assermentés, voire de certains techniciens conseils. Comme nous avons pu le montrer précédemment, la multiplication des échanges de données informatisées, facilitée par l'informatisation des dossiers et les partenariats institutionnels, a cependant fait progresser la part des allocataires faisant l'objet de vérifications à distance. Ces échanges touchent désormais l'essentiel des allocataires, acquérant une dimension généraliste, de par leur caractère standardisé. Et en effet, la sécurisation des données relatives à la population des allocataires dans son ensemble offre des bases plus solides à l'élaboration de modèles statistiques d'évaluation des risques les plus significatifs.

Ainsi, la sécurisation croissante des données entrantes et la perspective de l'avènement du « contrôle en temps réel » n'impliquent pas pour le moment une disparition effective, ou ne serait-ce que le déclin du contrôle *a posteriori*, mais plutôt son ciblage croissant sur certains types de populations bien identifiées.

2.2 – De l'identification à la prédiction des risques : un sur-contrôle des situations précaires ?

Les résultats de l'enquête montrent une évolution de plus en plus nette de la politique de « maîtrise des risques » vers une forme de gestion des « dossiers à risques », et des « populations à risques ». De l'identification d'erreurs internes ou de comportements frauduleux associés à certaines prestations fondée sur l'expérience des agents de terrain, on passe à la généralisation de modèles de prédiction des risques dont l'élaboration se base sur l'identification de corrélations statistiques entre des montants d'indus, et des variables caractéristiques de la situation des allocataires. Ainsi, nous sommes amenés à formuler l'hypothèse d'un glissement possible des « situations à risques » vers les « populations à risques », qui conduit les allocataires les plus défavorisés à être les plus systématiquement contrôlés.

Sans pour autant qu'il s'agisse d'une focalisation volontaire sur les populations les plus défavorisées, également les plus dépendantes des prestations sociales¹³³, il apparaît que les transformations des logiques à l'œuvre dans le déclenchement des contrôles, conduisent, *de facto*, à un « sur-contrôle » des allocataires précaires, qui tend à s'accroître progressivement. Ce « sur-contrôle » peut être défini comme la probabilité supérieure pour les allocataires les plus défavorisés d'être contrôlés, par rapport à l'ensemble de la population des allocataires. Or, cette propension au sur-contrôle s'observe en proportion de l'intensité de leurs difficultés économiques et sociales. Quand bien même il n'y aurait pas de politique délibérée de ciblage des populations précaires, ce sont bien elles qui sont, davantage que les autres, atteintes par le contrôle. Quand bien même la logique dominante du contrôle, incarnée tout particulièrement par l'application généralisée et renforcée du *data mining* depuis la fin des années 2000 repose sur l'identification de « facteurs de risques », et non de populations « à risques », la convergence de ces facteurs conduit de fait à contrôler préférentiellement des populations caractérisées par des traits socio-économiques (absence ou irrégularité d'emploi, isolement, pauvreté, absence ou faiblesse de ressources autres que celles des aides sociales, etc.) qui les distinguent des autres. Suivant la perspective diachronique qui structure notre réflexion, il est possible de montrer que cette tendance au ciblage *de facto* des populations les plus défavorisées est allée croissant au cours de la période étudiée. Des nuances peuvent cependant être mises en valeur selon les différents types de contrôles à partir des données collectées auprès de la Dser. Celles-ci permettent en effet de comparer les caractéristiques de la population faisant l'objet de contrôles Rac, sur pièces et sur place, pour les années 2006, 2010, 2013 et 2014.

Cette tendance au ciblage croissant des allocataires les plus précaires, à commencer par ceux qui perçoivent les minima sociaux, peut tout d'abord être constatée dans le cas des contrôles Rac. L'analyse des données disponibles montre ainsi que la structuration de la composition familiale, de l'activité professionnelle ou du revenu au sein de la population faisant l'objet de ce type de contrôle s'écarte de plus en plus nettement de celle constatée dans l'ensemble des allocataires. Ainsi, la part des familles monoparentales ou des chômeurs progresse parmi les allocataires faisant l'objet de contrôles Rac annuels. Les écarts en points de pourcentage entre ces parts et celles que l'on retrouve parmi l'ensemble des allocataires s'élèvent respectivement à 6,4 et 13,1 en 2014 contre 0,1 et 7,2 en 2010.

¹³³ Vincent DUBOIS, "La vie au guichet. Relation administrative et traitement de la misère", 3e éd., Paris, Economica, 2010.

Cette augmentation est encore plus marquée en ce qui concerne les prestations légales versées aux populations les plus fragiles. De fait, les déclarations de ressources n'ont lieu qu'annuellement pour les prestations familiales ou de logement, et ne sont donc contrôlées qu'une fois par an, alors que les déclarations sont trimestrielles pour le Rsa, et donc contrôlées quatre fois par an.

La tendance au ciblage croissant des populations les plus défavorisées apparaît de façon encore plus nette en ce qui concerne les contrôles sur pièces et, plus encore, les contrôles à domicile. Certes, les allocataires les plus fragiles faisaient déjà l'objet d'une attention particulièrement marquée du personnel affecté au contrôle et à la lutte contre la fraude durant la première moitié des années 2000¹³⁴. Néanmoins, les données collectées auprès de la Dser permettent d'établir précisément en quoi cette tendance s'est renforcée, et en direction de quels allocataires en particulier. Les allocataires (sur)contrôlés peuvent en effet être distingués du point de vue de la composition de leur ménage, de leur âge et de celui de leurs enfants, de leur activité professionnelle, de leur revenus ou encore des prestations légales qui leur sont versées.

¹³⁴ V. DUBOIS, "Les conditions socio-politiques de la rigueur juridique", op. cit.

Ecart entre la proportion d'allocataires contrôlés sur pièces et celle observée parmi l'ensemble des allocataires en 2006, 2010, 2013 et 2014 (points de pourcentage) :

	2006	2010	2013	2014
Situation familiale				
Isolé sans enfant	-9,9	-1	-1,6	0,2
Couples sans enfant	3,2	1,1	1,3	1,4
Couples avec enfants	-4,7	-5,8	-6,5	-8
Familles monoparentales	11,3	5,4	6,5	6
Age du responsable du dossier				
Moins de 30 ans	-3,5	9,9	9	12
30 à 39 ans	2,2	-4	-3,4	-2,2
40 à 59 ans	1,1	-0,3	-0,1	-2,3
60 et plus	-0,4	-6,9	-7,3	-8
Age des enfants				
0 à 13 ans	3,7	-7,2	-6,8	-6,7
14 à 17 ans	1,4	10,8	10,1	5
18 à 25 ans	0,8	2,7	3,5	3,5
Situation professionnelle du responsable du dossier				
Activité	-7,6	-8	-9,2	-10,7
Travailleurs indépendants	1,5	0,2	0,7	0,8
Congé longue durée	1,5	1	0,7	0,6
Retraités	0,1	-6,4	-6,3	-6,9
Étudiants	-6	13,3	12,3	13,9
Chômage	7	3,5	3,7	5,2
Inactivité	2,4	-1,2	0,1	0
Revenus mensuels par unité de consommation				
0 à 500	5,5	11,8	12,6	15,6
500 et plus	3,9	-7,8	-10,1	-13,6
Prestations légales versées				
AF	-4	-1,4	-1,9	-3,9
AF seulement	-5,5	-10,6	-10,6	-10,4
ARS	-17,8	5,4	5,8	-1,1
PAJE	-3,4	-0,7	-1,4	0
APL	5,2	-2	-2,1	-2,3
ALS	-7,7	3,7	2,9	4,4
ALF	4,4	3,2	3,9	4,3
AAH	0,3	-5,1	-3,9	-4,9
RMI/RSA	4,6	7,7	7,6	10,4

Lecture : En 2006, la proportion d'allocataire isolé sans enfants parmi la population contrôlée est inférieure de 9.9 points de pourcentage à celle que l'on retrouve parmi l'ensemble des allocataires.

Champ : Ensemble de la population des allocataires en 2006, 2010, 2013, 2014.

Source : Cnaf - fichiers mensuels ALLNAT.

Ecart entre la proportion d'allocataires contrôlés sur place et celle observée parmi l'ensemble des allocataires en 2006, 2010, 2013 et 2014 (points de pourcentage) :

	2006	2010	2013	2014
Situation familiale				
Isolé sans enfant	9,1	5,4	-9	-11,6
Couples sans enfant	1,2	0,4	-0,6	-0,9
Couples avec enfants	-28,9	-27,1	-17	-17,9
Familles monoparentales	16,4	18,1	25,2	29,2
Age du responsable du dossier				
Moins de 30 ans	5,6	3,9	-6,6	-3,7
30 à 39 ans	-4,2	-2,5	-3	-2,6
40 à 59 ans	0,6	0	8	7
60 et plus	-4,9	-4,8	-5,1	-6,6
Age des enfants				
0 à 13 ans	-13,2	-10,6	0,7	3,7
14 à 17 ans	-5,1	-3,7	7,3	7,4
18 à 25 ans	2,2	1,6	24,4	23,7
Situation professionnelle du responsable du dossier				
Activité	-21,9	-19,4	-21	-22,7
Travailleurs indépendants	-0,6	0,2	1,7	1
Congé longue durée	-0,9	-0,1	1,2	1,2
Retraités	-4,7	-4,8	-5	-6,5
Étudiants	-3,3	-3,8	-5,5	-5,8
Chômage	11,1	7,3	9	8,2
Inactivité	18,6	18,7	20,7	26,1
Revenus mensuels par unité de consommation				
0 à 500	25,1	21,6	31,1	33,6
500 et plus	-29,3	-22,6	-30,8	-32,2
Prestations légales versées				
AF	-14,9	-11,2	0,9	2,2
AF seulement	-12,8	-10,8	-12,4	-12,4
ARS	-6,2	-7,8	-5,3	-5,7
PAJE	-2,5	-0,2	-1,3	2
APL	2,1	2,4	6,8	7,6
ALS	-0,5	-2	-10,3	-11,8
ALF	6,1	8,7	16,9	17
AAH	1,4	-0,8	-3,7	-3,8
RMI/RSA	41,3	31,6	37,8	40,6

Lecture : En 2006, la proportion d'allocataire isolé sans enfants parmi la population contrôlée est supérieure de 9.1 points de pourcentage à celle que l'on retrouve parmi l'ensemble des allocataires. Champ : Ensemble de la population des allocataires en 2006, 2010, 2013, 2014.

Source : Cnaf - fichiers mensuels ALLNAT.

Concernant la composition familiale des ménages des allocataires, il apparaît tout d'abord clairement que ceux qui vivent en couple avec des enfants font moins souvent l'objet d'un contrôle que les autres, même si cette tendance diminue pour ce qui est des contrôles sur place. Cette tendance s'annule en ce qui concerne les couples sans enfants, de même que pour les personnes seules, qui faisaient pourtant auparavant l'objet d'un sur-contrôle à domicile. En revanche, les familles monoparentales – essentiellement des mères isolées – sont de plus en plus sur-contrôlées, en particulier dans le cadre de visites à domicile (29,2 points de pourcentage d'écart entre la proportion de familles monoparentales faisant l'objet d'un contrôle sur place et celle qu'elle représente parmi l'ensemble de la population des allocataires en 2014, contre 16,4 en 2006), et ce de façon proportionnelle au nombre d'enfants du ménage.

L'âge des allocataires et celui de leurs enfants s'avère en outre déterminant. Ainsi, les allocataires les plus jeunes font de plus en plus souvent l'objet de contrôles sur pièces, alors que les contrôles à domicile s'appliquent de façon croissante aux allocataires âgés de 40 à 59 ans. Mais c'est parmi les ménages incluant des enfants âgés de 18 à 25 ans – autrement dit en âge de travailler ou d'avoir pu quitter le foyer parental – que l'augmentation du taux de contrôles sur place est la plus frappante : alors que l'écart entre la proportion d'allocataires déclarant à leur charge un ou plusieurs enfant(s) de 18 à 25 ans contrôlés sur place, et celle qu'elle représente parmi l'ensemble des allocataires était de seulement 2,2 points de pourcentage, cet écart s'élève à 24,4 points en 2013 et 23,7 en 2014. Ce sur-contrôle des familles avec des enfants majeurs s'explique sans doute par le risque de non-déclaration ou sous-déclaration des ressources éventuelles des enfants.

On observe ensuite des évolutions significatives des écarts en matière de contrôle selon l'activité professionnelle des allocataires, et plus précisément celle des responsables du dossier. Parmi ces derniers, les actifs sont beaucoup moins souvent contrôlés sur pièces, comme sur place, que l'ensemble des allocataires. Et cette tendance reste stable depuis le milieu des années 2000. Quant à ceux qui sont sortis de la population active en raison de leur âge - les retraités - ils font de moins en moins souvent l'objet d'un contrôle, contrairement aux étudiants pour lesquels les contrôles sur pièces se multiplient. Mais ce sont surtout les chômeurs, et plus encore les adultes sans aucune activité professionnelle, vivant uniquement des minima sociaux, qui sont de plus en plus sur-contrôlés, et ce le plus souvent à domicile. L'écart entre la proportion d'allocataires faisant l'objet d'un contrôle sur place et celle qu'elle représente parmi l'ensemble de la population des allocataires était déjà de 18,6 points de pourcentage en 2006. Cet écart s'élève à 26,1 points en 2014.

On constate en outre une évolution relativement concomitante des écarts en matière de contrôle selon les revenus des allocataires. Un clivage majeur apparaît entre les allocataires déclarant des revenus mensuels inférieurs à 500 euros par unité de consommation du ménage - ce qui les situe aux environs de la moitié du seuil de pauvreté à 60 %¹³⁵ - et les autres. Les plus démunis économiquement faisaient déjà l'objet d'un sur-contrôle au milieu des années 2000, mais cette tendance est allée croissant, notamment en ce qui concerne les visites à domicile : l'écart entre la proportion d'allocataires dont les revenus du ménage sont inférieurs à 500 euros par unité de consommation contrôlés sur place et celle qu'elle

¹³⁵ En 2015, le seuil de pauvreté se situe à 60 % du niveau de vie médian, soit 987 euros par mois. Une part croissante des ménages s'écarte cependant de ce seuil, leur revenu par unité de consommation étant inférieur à 30 % du niveau de vie médian. Voir sur ce point Frédéric VIGUIER, « Les paradoxes de l'institutionnalisation de la lutte contre la pauvreté en France », *L'Année sociologique*, 2013, vol. 63, n° 1, p. 51-75.

représente parmi l'ensemble des allocataires est ainsi passé de 25,1 points de pourcentage en 2006 à 33,6 points en 2014.

Enfin, les différentes prestations légales versées aux allocataires sont elles aussi synonymes d'écarts en matière de contrôle, qui sont eux-mêmes sujets à des évolutions notables depuis le milieu des années 2000. Certes, les ménages les plus favorisés, percevant exclusivement les allocations familiales, demeurent sous-contrôlés. En revanche, ceux qui perçoivent des aides personnalisées au logement (Apl) sont de plus en plus souvent l'objet de contrôles à domicile, de même que les titulaires de l'allocation de logement à caractère familiale (Alf). Mais ce sont cependant les bénéficiaires du Rsa, qui font déjà l'objet de contrôles Rac quasi-systématiques, et, parfois, des contrôles réalisés directement par les Conseils Généraux, chez lesquels les écarts à la population d'ensemble des allocataires sont les plus significatifs. Or, ceux-ci connaissent également une hausse : concernant les contrôles sur pièces l'écart entre la proportion d'allocataire du Rsa et celle qu'elle représente parmi l'ensemble des allocataires passe de 4,6 points de pourcentage en 2006 à 10,4 points en 2014 ; pour ce qui est des contrôles à domicile, cet écart connaît d'abord une baisse de 41,3 points en 2006 à 31,6 points en 2010, avant de remonter à 40,6 points en 2014.

Plusieurs pistes d'explication de ces évolutions peuvent être avancées, sur la base de l'examen des plans de contrôles nationaux et localisés, ainsi que des entretiens et des observations menés au cours de notre enquête au niveau national et dans le cadre des Caf du B et de A. Si les cibles définies dans le cadre des plans de contrôle départementaux s'effacent progressivement au profit des usages du *data mining* depuis le début des années 2010, conformément aux orientations nationales, elles ont longtemps déterminé une part significative des contrôles effectués sur les dossiers des allocataires. Or, l'examen des plans et des bilans annuels de contrôle des Caf révèle que ces cibles correspondent pour une large part d'entre elles aux bénéficiaires de minima sociaux. Ce à quoi s'ajoutent les incitations, signalements, ou contrôles additionnels des Conseils Généraux concernant les bénéficiaires du Rsa, pour amplifier la proportion d'allocataires précaires parmi ceux qui font l'objet d'un contrôle.

Concernant les contrôles faisant suite à une suspicion née du comportement d'un allocataire au guichet ou des doutes d'un technicien conseils de l'Agence Comptable, sans parler des signalements par des institutions partenaires ou des dénonciations, on peut penser qu'ils sont également plus fréquents chez les populations les plus défavorisées. Le déclenchement de ces contrôles étant fondé sur une incertitude dans le dossier, ils sont en effet susceptibles d'affecter plus souvent des allocataires aux situations précaires, davantage marqués que d'autres par l'instabilité, et donc davantage susceptibles de produire des erreurs ou des retards dans les informations fournies, et de plus davantage soumis à des critères d'attribution de prestations parfois sujets à caution, comme l'« isolement » ou l'absence d'« autonomie ».

Quant à l'analyse des facteurs de risque dans le cadre du *data mining* et à la détection automatisée des allocataires associés à une probabilité d'indu particulièrement élevée, c'est sans doute la méthode qui tend le plus systématiquement et le plus fortement à orienter le ciblage des contrôles vers les allocataires qui connaissent les difficultés sociales et économiques les plus accentuées. L'application d'outils statistiques de ciblage des situations à contrôler en priorité en fonction d'un ensemble de critères, ajoutant des

caractéristiques sociodémographiques à la situation administrative et aux prestations perçues, conduit logiquement à ce que les allocataires les plus régulièrement contrôlés soient ceux qui bénéficient de prestations sous conditions de ressources, et, parmi eux plus encore ceux qui perçoivent des aides au titre de la solidarité. Et cela non par décision *a priori* de contrôler davantage ces allocataires, mais parce que les modèles dégagés identifient davantage de « facteurs de risques » pour ce type de dossier.

Portant sur des données nationales, les analyses précédentes du ciblage des contrôles effectués et de ses évolutions depuis le milieu des années 2000 ne tiennent pas compte d'éventuelles disparités entre les départements, tenant à la structure particulière de leur population, voire à des logiques politiques locales. Si des données ont pu être collectées auprès des Caf du B et de A, l'un des principaux obstacles tient à la nature des données recueillies, qui correspondent à des cibles codifiées et à l'activité déployée pour contrôler les dossiers ou les procédures qui leur correspondent, plutôt qu'elles ne renseignent directement les caractéristiques des ménages concernés. Toujours est-il qu'au regard des résultats de l'enquête et des données collectées, la surreprésentation des indus et des fraudes associés aux minima sociaux est en partie le produit du « sur-contrôle » des allocataires les plus précaires. Si les indus et les fraudes se concentrent fortement sur le Rsa et l'Als, en particulier lorsque cette dernière est versée aux personnes à faibles ressources sans charge de famille, tandis que les allocations familiales sont moins fortement concernées, c'est peut-être non seulement parce que les bénéficiaires de ces prestations dévient plus souvent par rapport aux règles bureaucratiques (ce qui serait du reste sociologiquement explicable, tant par la nécessité économique que par les problèmes liés à la complexité et l'instabilité des situations), mais aussi parce que les ménages en question sont les plus souvent ciblés par les différents types de contrôles opérés.

3 – L'évolution des résultats des contrôles

L'augmentation de l'activité déployée en matière de contrôle depuis le début des années 2000 au niveau national aboutit logiquement à une augmentation des montants des indus et des rappels, les premiers demeurant généralement inférieurs aux seconds. Il paraît cependant intéressant de comparer les évolutions liées aux différents types de contrôle précédemment mis en évidence. L'activité de contrôle présente en effet des rendements différenciés : tandis que le rapport entre le volume des échanges de données informatisées et le montant des indus et des rappels qui en résultent tend à diminuer, les autres formes de contrôles plus ciblées connaissent un rendement croissant (3.1). Cette identification croissante des anomalies dans le versement des prestations n'est pas nécessairement synonyme d'augmentation des comportements frauduleux des allocataires. Le nombre de cas qualifiés de frauduleux par les instances mises en place au milieu des années 2000 au niveau des Caf est cependant en constante augmentation, tout comme les montants impliqués. La fraude qualifiée revêt cependant un contenu protéiforme : elle est associée aux divers types de prestations légales distribuées, mais à des degrés différenciés, et elle renvoie à des formes d'illégalismes variés chez les allocataires concernés (3.2).

3.1 – Des rendements croissants mais différenciés

L'augmentation du nombre d'anomalies identifiées, qu'il s'agisse d'indus ou de rappels, ne peut être *stricto sensu* considérée comme un résultat de la politique de contrôle, dans la mesure où il faudrait pouvoir connaître leur évolution réelle, et où leur identification par les Caf procède certes des opérations de contrôle des allocataires, mais aussi d'autres sources (déclarations des allocataires, vérification des saisies, changements dans le processus de liquidation, notamment). Cette augmentation donne cependant une première approximation des effets des politiques du « paiement à bon droit », et donc, en leur sein, des dispositifs de contrôle des allocataires.

L'examen des données nationales disponibles permet de constater que le montant des indus et des rappels détectés augmente régulièrement depuis le début des années 2000, cette évolution se révélant plus rapide que celle du montant des prestations distribuées. Une enquête du Credoc évaluait ainsi à 1,7 milliard d'euros le montant des indus pour l'année 2000, soit 4 % des prestations distribuées¹³⁶, à comparer aux 2,4 milliards d'euros annoncés par le rapport d'activité de la Cnaf en 2014, soit environ 5,4 % des prestations. Ce montant des indus détectés a connu une hausse particulièrement importante ces toutes dernières années entre 2012 et 2013 : dépassant tout juste les 2 milliards d'euros en 2012, il a effectué un bond de plus de 300 millions d'euros l'année suivante. Quant aux rappels, ceux-ci s'avèrent largement supérieurs aux indus, mais les montants détectés ont tendance à stagner : ils s'élevaient ainsi aux environs de 5,5 milliards d'euros en 2013 et en 2014.

La répartition des montants d'indus ou de rappels rattachés aux différentes prestations peut être en partie liée à leur distribution parmi les allocataires. En 2013, les diverses formes d'allocations logement - en premier lieu les Apl, perçues par environ 4,3 millions de foyers, et le Rsa, perçu par environ 2,3 millions de foyers, sont les prestations les plus représentées parmi les détections d'indus et de rappels : le Rsa représente 35 % du total des indus et 40 % du total des rappels détectés, tandis que les allocations logement comptent pour 43 % des indus et 20 % des rappels. Toutefois, le nombre d'indus ou de rappels n'est pas toujours proportionnel au nombre de bénéficiaires. Certaines prestations sont plus génératrices de paiement à mauvais droit que d'autres. Les allocations familiales, qui figurent également parmi les prestations les plus versées (environ 4,8 millions de foyers bénéficiaires en 2013), ne représentent que 5 % des indus et 5 % des rappels¹³⁷.

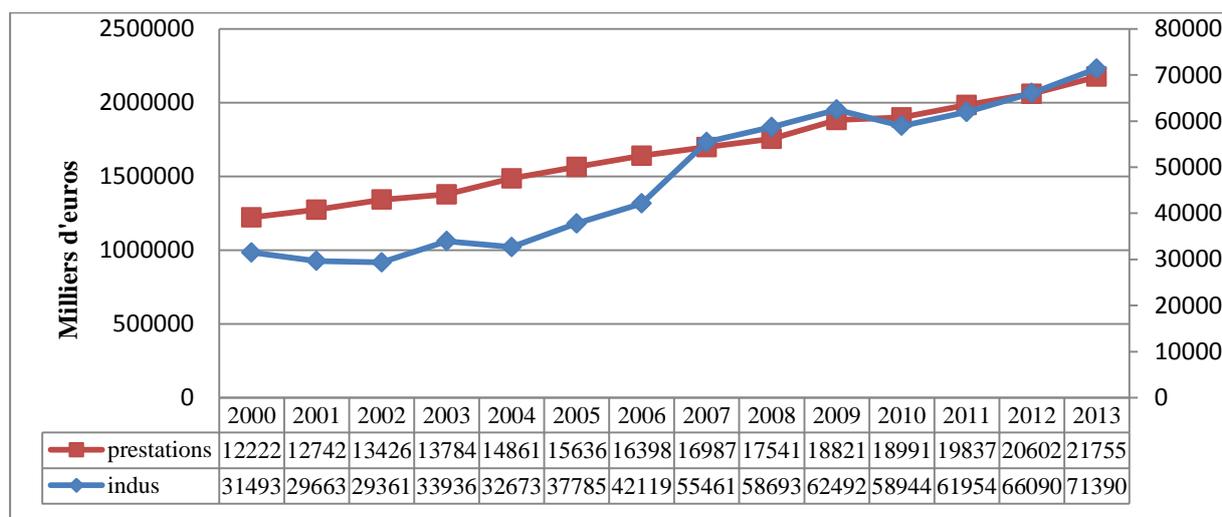
Une même tendance générale peut être observée au niveau des caisses départementales ayant fait l'objet d'enquêtes localisées. Dans le département de A, le montant des indus détectés évolue depuis le début des années 2000 de façon remarquablement corrélée au montant global des prestations : de 31,5 millions d'euros pour environ 1,2 milliard de prestations distribuées en 2000, on passe à 71,4 millions d'euros d'indus pour environ 2,2 milliards de prestations en 2013. Cette augmentation des volumes d'indus et de rappels détectés au niveau national et local a nécessairement partie liée à l'intensification des efforts pour limiter les erreurs internes, concernant lesquelles les données diffusées dans les rapports d'activité de la Cnaf, comme celles qui ont pu être recueillies auprès des Caf observées, sont pour l'instant limitées. L'examen des données disponibles révèle néanmoins

¹³⁶ Isa ALDEGHI, Audrey DANIEL et Marie-Odile SIMON, "Enquête quantitative sur les indus dans les Caf", Paris, Credoc, 2001.

¹³⁷ Pour une présentation plus détaillée de la répartition des indus et des rappels par prestation au niveau national, voir Cécile CHANTEL et Pierre COLLINET, « Les indus et les rappels de prestations légales des caisses d'Allocations familiales en 2013 », L'Essentiel, 2014, n° 150, p. 1-4.

une progression constante de la part des indus détectés depuis la fin des années 2000. Une part importante de ces régularisations est consécutive aux retards dans la prise en compte des changements de situation des allocataires, et non uniquement à des contrôles. Si l'augmentation des régularisations n'est donc pas assimilable à un effet mécanique de l'augmentation des opérations de contrôle, les deux tendances n'en sont pas moins concomitantes, et pour partie corrélées. L'évolution de leur volume financier doit être appréciée avec la même précaution. En 2011, il dépassait légèrement le milliard d'euros, contre 882 millions en 2010 et 872 millions en 2009.

Evolution comparée des prestations et des indus en dans le département A (2000-2013) :



Source : Caf du département A.

Cette progression s'accélère encore au début des années 2010. Les données sur les résultats de l'activité de contrôle des données entrantes collectées auprès de la Caf du B confirment localement cette tendance nationale à la hausse du volume des indus et des rappels détectés, ainsi que des montants concernés. On observe ainsi que les montants des indus et des rappels augmentent régulièrement depuis le milieu des années 2000. Ceux-ci s'élèvent respectivement à environ 6,1 et 3,9 millions d'euros en 2006, contre environ 10 et 5,5 millions d'euros en 2012. Si les montants des indus et des rappels détectés continuent de croître, les taux d'indus et de rappels présentent toutefois une tendance à la baisse au niveau national, comme au niveau local.

Afin d'expliquer une telle évolution, il convient de mettre en valeur les rendements différenciés des divers types de contrôle. On peut ainsi faire l'hypothèse générale que plus les contrôles sont rares, plus leur rendement augmente, et *vice versa*. Plus concrètement, la récente baisse du taux d'indus et de rappels doit être liée à l'intensification des échanges de données informatisées. Ces derniers représentent en effet une part toujours plus importante des contrôles opérés, tout en impliquant des taux de redressement beaucoup plus faibles que les contrôles sur pièces ou à domicile, qui sont quant à eux de plus en plus rares et ciblés. Les données collectées auprès de la Dser permettent d'étayer cette hypothèse, à travers la comparaison diachronique des taux de redressement et du montant des indus et rappels associés aux différentes formes de contrôle des données entrantes.

Evolution du résultat des contrôles réalisés dans le département B de 2006 à 2012 :

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Nombre de contrôles	301 569	316 163	395 737	161 670	574 090	600 756	658 453
Taux d'indus	4,6 %	6,2 %	2,6 %	4,8 %	2,4 %	2,7 %	2,3 %
Montant des indus (en milliers d'euros)	6 118	7 084	4 449	5 394	7 647	10 551	10 003
Taux de rappels	2,9 %	2,8 %	1,2 %	3,2 %	2,5 %	2,1 %	1,6 %
Montant des rappels (en milliers d'euros)	3 858	3 339	1 933	2 678	3 940	6 186	5 548

Champ : Ensemble des contrôles réalisés dans le B de 2006 à 2012.

Source : Caf du département B.

Considérée de manière isolée, la multiplication des échanges d'informations avec les institutions partenaires de la Caf présente un rendement décroissant : la part d'allocataires caractérisés par au moins un indu s'élève à 1,6 % en 2014, contre 1,8 % en 2013 et 2,3 % en 2010. Si la mise en place du Rnb a permis de repérer de nombreuses anomalies à la fin des années 2000, les effets du croisement d'informations ont logiquement baissé, une fois la plus grande partie du stock de dossiers à certifier résorbée. Il convient néanmoins de souligner à quel point l'efficacité accrue des autres formes de contrôle est inextricablement liée à l'intensification des échanges informatisés. Celle-ci permet en effet d'améliorer la qualité des bases de données à partir de l'exploitation desquelles s'effectue une part croissante du ciblage des dossiers des allocataires. Aussi, l'augmentation des taux de rappels et d'indus correspondant aux contrôles Rac, sur pièces et sur place, vient-elle en quelque sorte prendre le relais de l'augmentation des taux de redressement associés aux échanges de données informatisées.

Pour commencer par le cas des contrôles Rac, ceux-ci ont tout d'abord comme particularité notable de générer des rappels supérieurs aux indus, qu'il s'agisse du taux d'allocataires contrôlés concernés ou de leurs montants. S'ils ciblent prioritairement les bénéficiaires du Rsa, et se révèlent particulièrement efficaces auprès de cette population, ces contrôles ne se focalisent pas sur ceux chez lesquels le risque des indus est le plus important, comme c'est le cas des contrôles sur place et sur pièces issus du *data mining*. Ainsi ces contrôles standardisés permettent-ils de révéler de nombreuses situations de non-recours. L'évolution de leur rendement diffère néanmoins, selon qu'il s'agisse des Rac annuels ou trimestriels. Tandis que, pour les premiers la part d'allocataires contrôlés concernée par un rappel ou un indu augmente, elle a tendance, pour les seconds, à baisser entre 2010 et 2014. Quant aux montants impliqués, ils augmentent relativement peu dans les deux cas.

Evolution du rendement des différents types de contrôles :

	2010	2013	2014
Part d'allocataires avec au moins un indu (en %)			
Echanges de données informatisées	2,3	1,8	1,6
RAC annuels	16,7	28,8	23,1
RAC trimestriels	22,6	19,6	18,9
Contrôles sur pièces	6,8	9,1	9,9
Contrôles sur place	20,6	34,6	38,1
Part d'allocataires avec au moins un rappel (en %)			
Echanges de données informatisées	1,1	1,1	1,1
RAC annuels	24,4	24,8	27,1
RAC trimestriels	31,7	27	25,6
Contrôles sur pièces	10,2	12,1	13,7
Contrôles sur place	18,8	27,6	29,2
Montant moyen des indus constatés (en euros)			
Echanges de données informatisées	234	261	278
RAC annuels	995	1 397	1 385
RAC trimestriels	664	785	745
Contrôles sur pièces	790	985	976
Contrôles sur place	2 379	2 966	3 071
Montant moyen des rappels constatés (en euros)			
Echanges de données informatisées	212	241	260
RAC annuels	765	816	794
RAC trimestriels	607	760	779
Contrôles sur pièces	647	812	850
Contrôles sur place	1 278	1 425	1470

Champ : Allocataires ayant eu au moins un contrôle clos en 2010, 2013 et 2014.

Source : Cnaf, fichiers mensuels ALLNAT.

C'est cependant avant tout le rendement croissant des contrôles sur pièces ou au domicile des allocataires qui explique l'augmentation générale des montants d'indus détectés, et ce plus particulièrement depuis la généralisation des usages du *data mining* dans le ciblage des allocataires. Le rendement des contrôles sur pièces a d'abord progressé de façon notable depuis le milieu des années 2000, notamment en ce qui concerne la détection des indus : la part des individus faisant l'objet de ce type de contrôle dans une situation de trop-perçu s'élève en 2014 à 9,9 %, contre seulement 5,2 % en 2006. Mais, ce type de contrôle, qui cible de plus en plus nettement les allocataires les plus dénués de ressources économiques et les inactifs – ces deux caractéristiques ayant tendance à se cumuler – n'exclue pas pour autant la détection de rappels. Depuis 2010, cette dernière s'avère même plus fréquente que la détection d'indus.

Quant aux contrôles sur place, ils ont enregistré une nette hausse dès le milieu des années 2000, mais elle s'est avérée particulièrement spectaculaire à partir du début des années 2010, avec la généralisation des usages du *data mining*. En effet, les régularisations financières réalisées à l'occasion de contrôles à domicile ont progressé de 56 % entre 2011 et 2013 : 100 contrôles aboutissent en moyenne à 61 redressements en 2013, contre 39 en 2011, la progression des résultats s'observant de façon plus prononcée pour les indus que pour les rappels. Cette évolution récente est encore plus significative concernant les montants détectés sur cette même période, qui passent de 150 à 263 millions d'euros, soit une augmentation spectaculaire de 63 % en deux ans. Par rapport aux autres types de contrôles, ceux qui sont effectués au domicile des allocataires ont la particularité de détecter beaucoup plus souvent des indus que des rappels : en 2014, des contrôles sur place ont révélé des situations d'indus pour 38,1 % d'entre eux, contre seulement 29,2 % de rappels. En effet, comme nous l'avons montré précédemment, les contrôles sur place sont particulièrement orientés vers la détection d'indus, notamment depuis la généralisation du *data mining*.

Paradoxalement, ce sont des variables caractéristiques des allocataires parmi les plus faiblement associées à un risque d'indu dans les modèles de régression logistique sur lesquels se fondent l'attribution d'un score individuel qui renvoient aux taux de détection d'indus les plus élevés sur la dernière année d'exercice. Quand bien même les modèles statistiques du *data mining* ne se fondent pas seulement sur la situation familiale ou sur l'activité professionnelle, certaines caractéristiques telles que le fait d'être en couple ou d'exercer régulièrement une activité professionnelle réduisent tendanciellement les chances des ménages concernés à être contrôlés. Or, tout se passe comme si les contrôles se révélaient les plus souvent positifs chez certaines catégories de ménages parmi les moins systématiquement ciblées. Ainsi, en 2014, 45,6 % des contrôles effectués au domicile d'un couple avec un enfant ont révélé des indus, contre seulement 33,1 % des contrôles réalisés au domicile d'une famille monoparentale. De même, 50,4 % des contrôles effectués au domicile d'un foyer d'allocataires dont le bénéficiaire du dossier exerce une activité professionnelle ont abouti à une situation d'indu, contre seulement 34,7 % lorsque l'allocataire concerné est inactif. On peut en effet faire l'hypothèse qu'un ciblage toujours accru des contrôles sur place sur les plus précaires tend mécaniquement à diminuer leur rentabilité. A l'inverse, on peut penser que la raréfaction des contrôles des ménages les moins défavorisés les rend d'autant plus fructueux.

Une même tendance à l'augmentation générale de la détection des indus, mais à la différenciation du rendement des divers types de contrôles réalisés, peut être constatée dans les départements ayant fait l'objet d'enquêtes localisées. Depuis la fin des années 2000, les taux de rappels et d'indus observés dans le B connaissent une forte hausse, de même que les montants impliqués : ces taux passent respectivement de 2,1 % et 4,7 % en 2008 à 7,4 % et 8,6 % en 2012, tandis que les montants correspondant évoluent d'environ 5,4 et 4 millions d'euros à environ 40,1 et 16,8 millions d'euros sur cette même période.

Évolution de l'efficacité des échanges de données informatisées et des contrôles sur place dans le département B :

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Echanges de données informatisées							
Nombre d'échanges	283 974	303 954	374 456	109 153	501 058	521 298	583 838
Taux d'indus	4,3 %	6,1 %	2,5 %	4,9 %	2,0 %	1,9 %	1,5 %
Montant des indus (en milliers d'euros)	3 960	5 469	2 409	1 346	2 198	2 207	1 867
Taux de rappels	2,0 %	2,3 %	0,9 %	2,2 %	2,0 %	1,0 %	0,6 %
Montant des rappels (en milliers d'euros)	1 375	1 709	868	544	923	1 210	752
Contrôles sur place							
Nombre de contrôles	2860	2754	3262	3920	3946	3333	3267
Taux d'indus	20,9 %	16,2 %	14,1 %	12,9 %	19,3 %	24,9 %	26,7 %
Montant des indus (en milliers d'euros)	1 239	1 133	1 638	2 298	2 514	2 843	2 770
Taux de rappels	17,9 %	16,0 %	12,9 %	10,9 %	10,2 %	21,1 %	20,5 %
Montant des rappels (en milliers d'euros)	578	580	524	653	509	910	789

Champ : Ensemble des allocataires ayant eu au moins un contrôle clos de 2006 à 2012.

Source : Caf du département B.

C'est bien l'évolution des résultats en matière de contrôles à domicile qui est la plus significative, même si leur rendement y est inférieur à ce qui est constaté au niveau national depuis l'introduction du *data mining*. Les taux de redressement observés dans le cadre des contrôles sur place sont non seulement plus élevés que pour les contrôles à distance, mais ils connaissent aussi une hausse plus rapide à partir de 2009, de même que les montants concernés.

Moins complètes de ce point de vue, les données collectées en A suscitent des analyses convergentes. On ne peut cependant qu'appeler à la production et la collecte systématiques de données sur les résultats des différents types de contrôles opérés par les agents des Caf dans l'ensemble des départements, afin de nuancer les conclusions établies en fonction des contextes locaux. Reste en outre à établir un lien plus systématique entre la progression des indus au niveau national comme au niveau des Caf, et la progression des fraudes constatées.

3.2 – La détection croissante d'une fraude protéiforme

Malgré l'amélioration des données disponibles sur les allocataires et l'augmentation du rendement des contrôles, on constate encore aujourd'hui un écart important entre l'ampleur de la fraude estimée et celle de la fraude détectée. Cette dernière s'avère cependant croissante et de plus en plus souvent qualifiée comme telle par des instances spécialisées – les Commissions fraudes mises en place dans tous les départements à partir

de 2007 - tout en revêtant un caractère protéiforme. On retracera d'abord cette croissance du volume et du montant de la fraude détectée et qualifiée depuis le début des années 2000 au niveau national et dans les Caf, puis on précisera les situations des allocataires qui leur est associée.

Le volume des fraudes détectées et qualifiées augmente de façon continue depuis le début des années 2000, et cela non pas tant du fait d'une augmentation des comportements frauduleux des allocataires, qui est du reste difficile à établir, que de l'intensification des contrôles et des sanctions prononcées. Les données des rapports d'activité de la Cnaf témoignent d'une progression rapide, fruit d'un effort croissant de détection et de qualification de l'intention frauduleuse des allocataires en cas de « trop-perçus ». Entre 2005 et 2013, le montant des fraudes détectées a été en effet multiplié par 6,6 sans que cette progression n'ait connu d'interruption. Cette tendance a cependant connu une accélération depuis le début des années 2010. Le nombre de fraudes constatées s'élève ainsi à 28 501 en 2014, 20 937 en 2013, contre seulement 13 114 en 2010. Le montant des fraudes détectées a dans la même période connu une augmentation parallèle.

Évolution du montant de la fraude détectée en France (en millions d'euros) :

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Montant des fraudes	21,5	35	58	79,7	85	90,1	101,5	119	141

Source : Direction nationale de lutte contre la fraude.

Cette hausse rapide et continue s'avère du reste bien supérieure à celle constatée dans les autres Branches de la Protection Sociale comme ceux de la branche Maladie, même si les montants constatés en 2013 sont relativement proches (141 millions d'euros pour les fraudes aux prestations sociales et familiales contre 149 pour les remboursements de soins).

S'ils en représentent une part croissante, ces montants demeurent toutefois minimes au regard de l'ampleur des indus détectés : en 2013, le montant des fraudes qualifiées s'élevait à 141 millions d'euros pour plus de 2,35 milliards d'indus détectés, soit un ratio de plus de 1 sur 15.

Les résultats observés restent en outre largement inférieurs aux estimations établies chaque année, et laissent une marge de progression conséquente aux politiques de lutte contre la fraude, si l'on se réfère aux estimations réalisées dans le cadre de l'enquête d'évaluation de 2009, sur laquelle s'est également fondée l'élaboration des modèles statistiques permettant d'établir le score de risque des allocataires. Actualisées tous les ans, ces estimations annoncent des montants d'indus et de fraudes caractérisées toujours plus élevés : d'une fourchette située entre 540 millions d'euros et 808 millions d'euros de fraudes en 2009, on passe à une fourchette située entre 0,95 et 1,33 milliard d'euros en 2013. Pour cette même année 2013, l'enquête « Paiement à bon droit et Fraude » estime le montant des indus (détectés ou non, frauduleux ou non) accumulés entre 3,5 et 4,16 milliards d'euros. Il n'empêche que le volume et le montant des fraudes commises par les allocataires sont souvent assimilés, à tort, avec ceux des indus. La lutte contre la fraude constituant l'un des éléments moteurs des politiques du contrôle du paiement « à bon droit », fraudes et indus font souvent l'objet de confusions dans l'espace public, comme le souligne en entretien le Directeur de la Caf du département A :

« Notre paramètre le plus important, ce sont les indus, c'est-à-dire un paiement à mauvais droit, sans nécessairement que l'origine en soit caractérisée. C'est toujours aussi important de faire la différence entre indu et fraude et très souvent sont faits des raccourcis pas toujours heureux : certains mettent en avant les volumes d'indus pour parler de la fraude, ce qui est complètement différent ! »

Or, la plus grande partie des indus ne provient pas des allocataires. Ils sont encore moins souvent liés à des comportements frauduleux. Comme le rappellent Pierre Collinet et Cécile Chantel, une partie des indus et des rappels sont liés à des délais de gestion incompressibles, et débutent et finissent le mois même de leur détection. Dans ce cas, les anomalies sont inscrites dans le traitement administratif des dossiers, plus qu'elles ne résultent de mauvaises déclarations ou d'erreurs des agents. En outre, les changements de situation professionnelle et les modifications de ressources des allocataires sont souvent à l'origine des indus et des rappels, plus particulièrement en ce qui concerne les prestations qui leur sont les plus significativement associées, à commencer par le Rsa¹³⁸.

L'indu n'est donc pas de la fraude. Si la fraude reste un phénomène partiellement méconnu, les données disponibles au niveau national, comme auprès des Caf étudiées, permettent toutefois d'identifier des comportements frauduleux plus ou moins répandus chez les allocataires, qui affectent à différents degrés les divers types de prestations sociales. Si les données sur la fraude effectivement constatée ne constituent qu'« une portion émergée de l'iceberg », pour citer Daniel Buchet, elles offrent un aperçu des comportements placés sous l'appellation générique de fraude. Ce qui correspond le plus précisément à la définition ordinaire de la fraude, à savoir les cas d'escroqueries, telles que la production et l'usage de faux documents, ne représentent en fait qu'une part minimale de la fraude détectée (7 %). Dans l'immense majorité des cas, il s'agit de déclarations erronées ou absentes, en matière de concubinage (27 %), et surtout d'activité ou de ressources (66 %)¹³⁹. La répartition de ces comportements, qui peuvent se combiner, varie relativement peu d'une année à l'autre.

Les données fournies par les rapports d'activité de la Cnaf, et la Direction Maîtrise des risques et lutte contre la fraude permettent en outre d'établir quelles sont les prestations qui font l'objet du plus grand nombre de fraudes. Selon les données disponibles depuis 2010, ces dernières se concentrent fortement sur le Rsa, qui est sans surprise associé à la majorité des cas de fraude, et sur les allocations logement, tandis que les allocations familiales sont moins fortement concernées. Pour ce qui est des allocations logement, les cas de fraude aux Apl sont les plus nombreux dans l'absolu, mais les fraudes à l'Allocation de logement familiale et à l'Allocation de logement à caractère social sont plus fréquentes en proportion de leur moindre représentation parmi les allocataires. La répartition par prestation ne doit cependant pas masquer un fait essentiel, qui est que la fraude combine dans la grande majorité des cas différents types de prestations.

¹³⁸ Ibid.

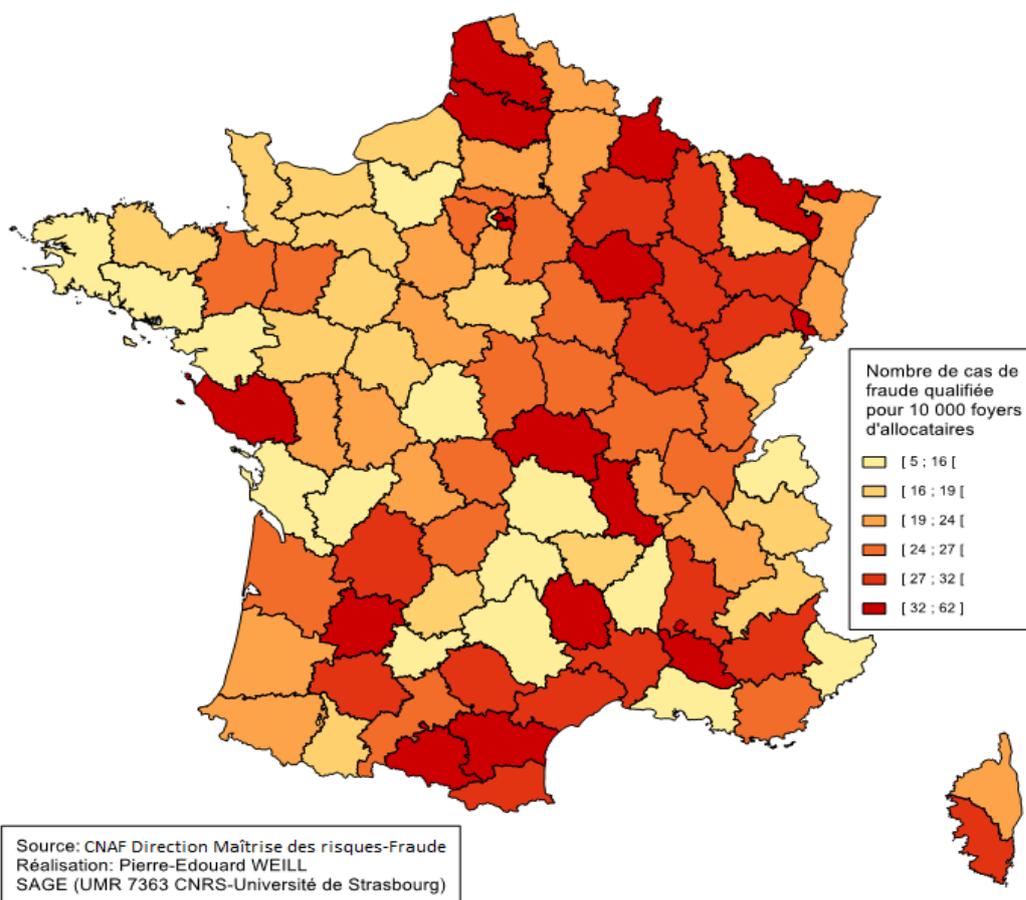
¹³⁹ Source : Cnaf, Direction Maîtrise des risques et lutte contre la fraude, Chiffres 2013.

Le fait que les prestations les plus fréquemment associées à la fraude concernent des situations de précarité ou au moins les allocataires les plus défavorisés et que, *a contrario*, les prestations généralistes soient nettement moins souvent sujettes à la fraude, indique déjà à quel point les populations défavorisées sont les plus ciblées, confirmant que la fraude est avant tout la « fraude des pauvres », qui est le plus souvent une « pauvre fraude ». La nature des prestations, et notamment le fait qu'elles reposent ou non sur des déclarations de ressources ou de situations complexes à établir, comme l'isolement, combinées aux situations socio-économiques objectives pouvant favoriser une « fraude de survie », explique sans doute l'essentiel de ce recrutement social des allocataires convaincus de fraude parmi leurs fractions défavorisées. Cela étant, on peut aussi faire l'hypothèse d'un effet de renforcement de ce recrutement social produit par les dispositifs de contrôle qui, logiquement ciblés vers ces situations davantage « à risques », conduisent à un sur-contrôle de ces populations, et donc à détecter davantage d'anomalies les concernant. Il est bien entendu très difficile d'évaluer l'ampleur de cet éventuel effet de renforcement.

3.3 – Différences territoriales dans la détection de la fraude

La fraude et sa détection sont inégalement réparties selon les prestations, et donc les caractéristiques sociales des allocataires ; elles sont aussi inégalement réparties sur le territoire national. Au-delà des différences sociodémographiques entre les départements, certaines caisses sont plus avancées que d'autres dans la définition et la mise en œuvre de plans de lutte contre la fraude. L'analyse comparative des bilans annuels de lutte contre la fraude dans les départements ayant fait l'objet d'enquêtes localisées donne un premier aperçu des écarts pouvant être constatés, ainsi que des logiques susceptibles de les fonder.

Qualification de la fraude par les CAF en 2014



Si les départements A et B connaissent tous les deux une hausse régulière et continue du nombre de cas de fraudes sanctionnées entre 2007 et 2013, cette évolution est presque deux fois plus rapide dans le premier département que dans le second, où la proportion de fraudeurs sanctionnés par allocataires était toutefois bien supérieure au milieu des années 2000. Tout se passe comme si l'intensification plus marquée de la politique de lutte contre la fraude de la Caf du B correspondait à un rattrapage du « retard » pris sur des caisses ayant expérimenté plus tôt de nouvelles méthodes de contrôle, telle que la Caf de A. De même, les montants moyens des fraudes en question connaissent une baisse progressive dans les deux départements où des enquêtes localisées ont été menées, mais cette baisse est beaucoup plus significative dans le B qu'en A : ce montant moyen s'élève à 9 877 euros en 2007 contre 2 780 euros en 2013 dans le B, tandis qu'il n'évolue que de 12 415 euros à 10 120 euros en A.

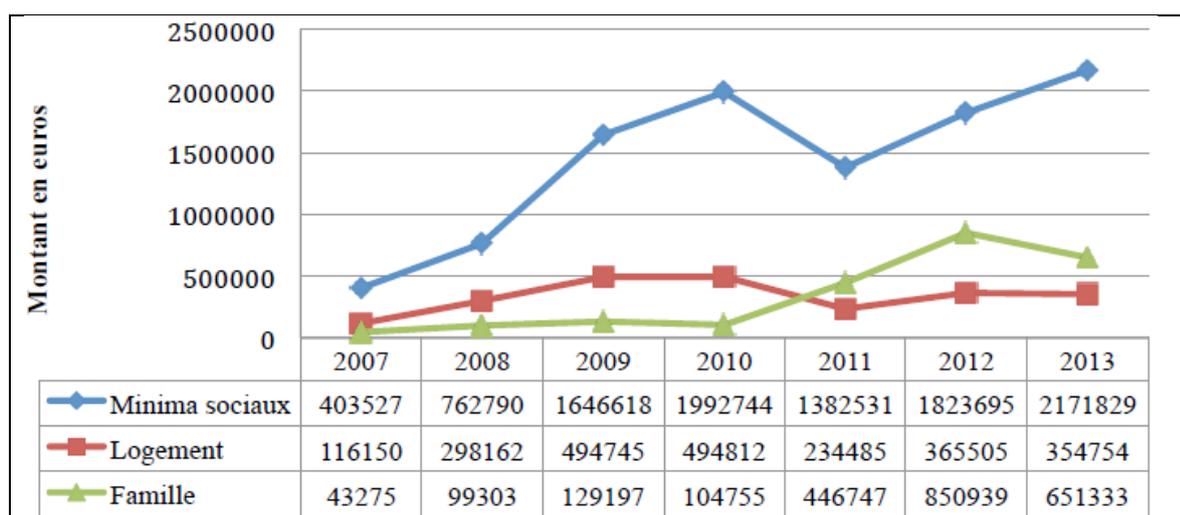
Évolution de la fraude détectée dans les départements A et B de 2007 à 2013 :

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
A							
Cas de fraudes	220	212	677	766	772	696	769
Montant du préjudice (en milliers d'euros)	2 731	2 164	5 581	5 487	6 080	7 492	7 782
B							
Cas de fraudes	57	113	218	335	324	422	362
Montant du préjudice (en milliers d'euros)	562	1 160	623	599	681	1 216	1 006

Source : Caf des départements A et B.

La diminution tendancielle des écarts entre les deux caisses concernant le nombre de fraudes peut laisser présager une plus grande harmonisation des critères de définition de l'intentionnalité de la fraude, comme nous aurons l'occasion d'y revenir. Des divergences en matière de détection et de qualification de la fraude entre les départements peuvent cependant être analysées de façon plus précise si l'on tient compte du volume et des montants de la fraude associés aux différents types de prestations distribuées. Dans le B, comme au niveau national, les minima sociaux constituent les prestations qui font l'objet du plus grand nombre de fraudes caractérisées. Cependant les prestations familiales sont les plus affectées dans ce département, alors que les allocations logement se placent en second dans un tel classement au niveau national.

Répartition du préjudice selon le type de prestations dans le département B :



Source : Caf du département B.

Si le traitement de la fraude varie selon les contextes territoriaux, il apparaît néanmoins possible d'identifier des tendances communes à l'échelle nationale en matière d'intensification, et de différenciation sociale des sanctions prononcées.

4 – Des sanctions en augmentation

La sophistication croissante des modalités de ciblage des contrôles des allocataires s'accompagne d'une évolution des sanctions contre les fraudeurs. Les transformations de la nature et des modalités d'élaboration des décisions faisant suite au contrôle s'inscrivent dans un processus plus vaste de judiciarisation de l'action publique, c'est-à-dire de recours croissant aux institutions et procédures judiciaires¹⁴⁰. L'intensification de l'activité des commissions fraudes, le nombre croissant des plaintes déposées par la Caf, ainsi que l'augmentation du nombre et du montant cumulé des condamnations des allocataires s'inscrivent dans un mouvement plus vaste de recours croissant à la justice dans la mise en œuvre des politiques sociales¹⁴¹. Cette forme de judiciarisation de la gestion du social renvoie à une forme d'individualisation et de légitimation de l'action publique, mais aussi de rationalisation des dépenses publiques¹⁴². La mise en place d'un système codifié de sanctions administratives et l'obligation de dépôt de plainte faite aux organismes sociaux remplissent ainsi les conditions organisationnelles en même temps que juridiques d'une plus forte propension aux sanctions. L'analyse des données recueillies au niveau national et des départements met en parallèle ce mouvement de judiciarisation de la fraude et l'augmentation des sanctions prononcées contre les allocataires (4.1.). Il convient cependant d'analyser le processus de transformation de la qualification de l'intentionnalité et de la gravité des irrégularités, en mettant en lumière différents aspects du déclin des tolérances et du durcissement progressif du régime de sanctions mis en œuvre à l'encontre des allocataires (4.2.). Pour conclure, nous reprenons l'hypothèse d'une « gestion différentielle des illégalismes »¹⁴³, autrement dit de pratiques institutionnelles différentes selon les groupes sociaux concernés, révélée notamment par la distribution sociale des sanctions prononcées.

4.1 – Judiciarisation de la fraude et augmentation des sanctions

Le processus de judiciarisation de la fraude observé depuis le milieu des années 2000 correspond principalement à l'intensification de l'activité des commissions depuis leur création, et à la massification du contentieux des prestations sociales.

La généralisation des « Commissions fraudes » à l'ensemble des départements inscrit, dans l'ordre du fonctionnement institutionnel normal le fait de prononcer des sanctions à l'égard des allocataires, ou de les poursuivre pénalement. Depuis 2007, les Caf ont la possibilité de

¹⁴⁰ Laurence DUMOULIN et Violaine ROUSSEL, « *La judiciarisation de l'action publique* », in Olivier Borraz et Virginie Guiraudon (dir.), *Politiques publiques 2, Changer la société*, Paris, Presses de Sciences Po, 2010, p. 243-263.

¹⁴¹ Emmanuelle BERNHEIM et Jacques COMMAILLE, « *Quand la justice fait système avec la remise en question de l'État social* », *Droit et société*, 2013, n° 81, p. 281-298.

¹⁴² Pierre-Edouard WEILL, « *Le droit au service des personnes défavorisées ? Les effets pervers de la mise en œuvre du droit au logement opposable* », *Genèses, sciences sociales et histoire*, 2013, vol. 2, n° 2, p. 279-302.

¹⁴³ Michel FOUCAULT, « *Surveiller et punir : naissance de la prison* », Paris, Gallimard, 1975.

sanctionner les allocataires par le biais de pénalités proportionnelles à la gravité de la fraude dont le montant est énoncé par ces « magistratures sociales »¹⁴⁴, qui ont vu leur activité monter en puissance, en particulier à partir du début des années 2000. Il apparaît cependant pertinent de s'intéresser précisément à l'évolution de la fréquence des sanctions prononcées par les Commissions fraudes, selon la forme qu'elles revêtent. On constate ainsi que la proportion de fraudes sanctionnées progresse entre 2010 et 2013, qu'un simple avertissement ou qu'une pénalité soit prononcé. Certes, le nombre de cas de fraudes qualifiées fait plus que doubler entre ces deux années, tout comme le nombre d'avertissements prononcés, mais le nombre de pénalités s'est dans le même temps multiplié par environ 3,8. En outre, leur montant cumulé a augmenté dans de semblables proportions.

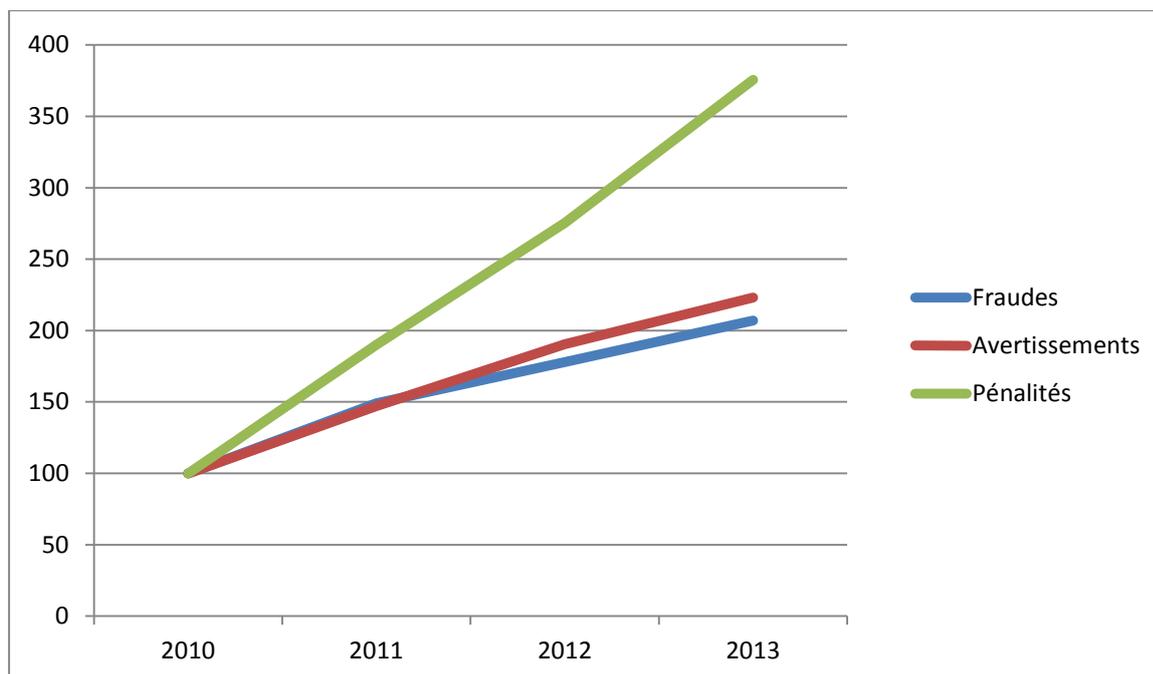
Evolution des sanctions prononcées par les Commissions fraudes en France de 2010 à 2013 :

	2010	2011	2012	2013
Nombre de fraudes qualifiées	10 082	15 011	17 974	20 937
Nombre de pénalités	2 568	4 889	7 077	9 642
Nombre d'avertissements	3 004	4 414	5 722	6 709

Source : Cnaf, Direction de la Maîtrise des risques et de la fraude.

¹⁴⁴ Cette notion forgée par Pierre Rosanvallon désigne l'activité d'instances collectives et paritaires dans lesquelles s'exercent un « droit des situations », à travers la délibération sur l'attribution individualisée de prestations sociales. Elle a été opérationnalisée notamment à propos du Rmi dans les travaux d'Isabelle Astier. Pierre ROSANVALLON, "La nouvelle question sociale", Paris, Seuil, 1996 ; I. ASTIER, « Droit à l'emploi et magistratures sociales: vers une politique des situations ? », op. cit.

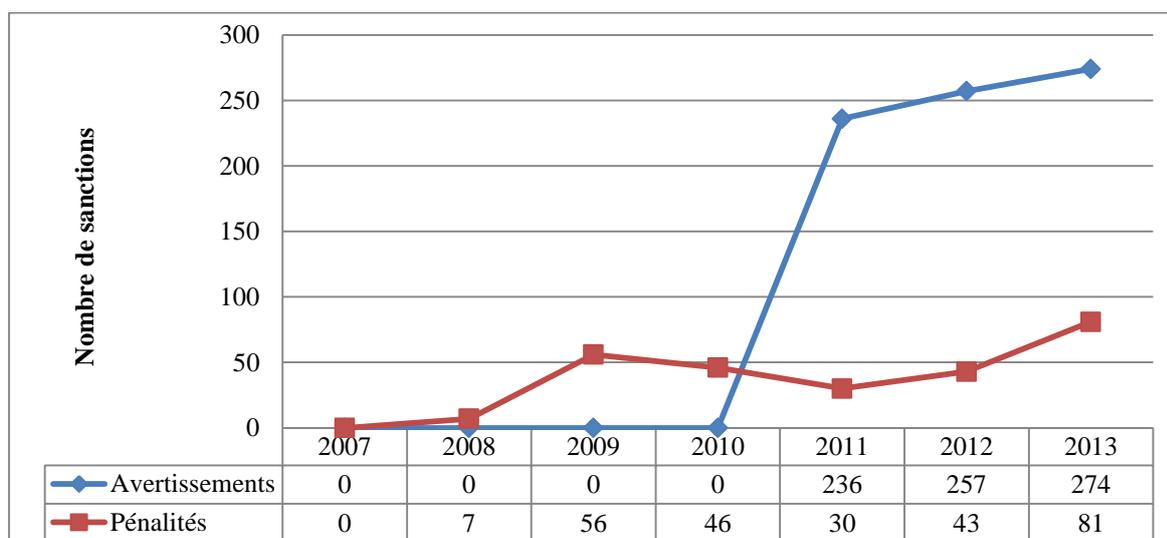
Evolution des sanctions prononcées par les Commissions fraudes en France de 2010 à 2013 :



Source : Cnaf, Direction de la Maîtrise des risques et de la fraude.

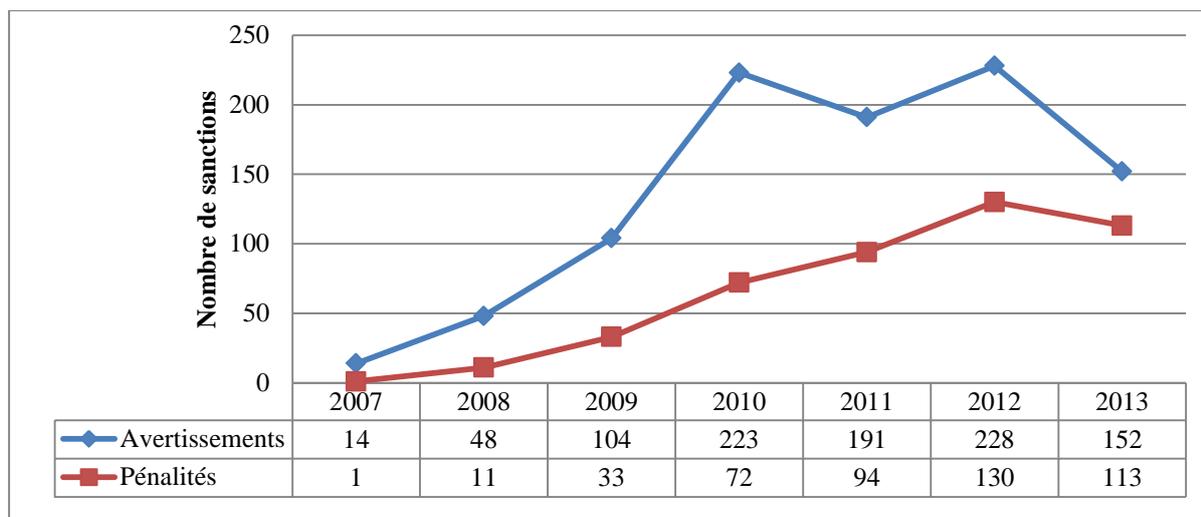
En l'absence de données disponibles sur l'évolution de l'activité des Commissions dans chaque Caf, on peut comparer celles qui ont pu être récoltées auprès des caisses des départements A et B. Les données quantitatives confirment le résultat des observations menées sur le terrain, à savoir qu'il existe de fortes différences de traitement des cas examinés entre les Commissions.

Evolution des sanctions prononcées en cas de fraude dans le département A de 2007 à 2013 :



Source : Caf du département A.

Evolution des sanctions prononcées en cas de fraude dans le département B de 2007 à 2013 :



Source : Caf du département B.

Ainsi, la Commission de A tend à limiter la qualification des dossiers comme frauduleux, et à privilégier l'avertissement à la prononciation de sanctions. À l'inverse, la plus grande partie des dossiers présentés en Commission fraude dans le B sont qualifiés de frauduleux, et le *ratio* avertissements/pénalités est, certes, positif, mais il tend à diminuer d'année en année. Une telle démarche comparative aurait gagné à être étendue à d'autres Caf pour une comparaison plus détaillée, en prenant en compte d'autres variables de l'activité des Caf en matière de distribution de prestations et de contrôle, ainsi que des caractéristiques sociodémographiques des départements sélectionnés.

Les textes prévoient par ailleurs une obligation de dépôt de plainte avec constitution de partie civile auprès du Procureur de la République au-delà d'un certain montant de préjudice¹⁴⁵. Comme en ce qui concerne l'activité des Commissions fraudes, les données récoltées auprès de la Direction Maîtrise des risques et lutte contre la fraude sur la période 2010-2013 témoignent d'une intensification, puis d'une relative stabilisation des dépôts de plainte au niveau national. Leur progression est du reste assez sensible de 2010 à 2011 - leur nombre passe de 2 214 à 2 458 d'une année à l'autre - avant de ralentir en 2012 - on compte 2 619 cette année-là - puis de connaître un frein l'année suivante, 2 544 plaintes pour fraude ayant été déposées par les Caf en 2013.

Ce tassement n'équivaut cependant pas à une évolution vers plus de clémence. Il convient d'abord de rappeler qu'il fait suite à une importante augmentation, les dépôts de plainte demeurant très rares jusqu'à la fin des années 2000. Ce tassement correspond en fait à une rationalisation des pratiques de dépôt de plainte. On peut en effet faire l'hypothèse d'une meilleure préparation des dossiers, conduisant à une diminution progressive de la proportion des classements sans suite ; on manque cependant de données suffisamment détaillées pour pouvoir l'établir systématiquement en toute rigueur. Surtout, la tendance au tassement du nombre de dépôts de plainte n'équivaut pas à la baisse du nombre des

¹⁴⁵ Ce montant s'élevait à 12 124 euros jusqu'au 31 décembre 2013. Il a été doublé depuis.

sanctions pénales, comme l'indique clairement le tableau ci-dessous des jugements rendus. Le nombre de décisions favorables aux caisses croît en effet régulièrement. L'évolution de la nature des sanctions semble quant à elle indiquer une tendance à l'alourdissement des peines, puisque si le nombre des peines d'emprisonnement diminue en 2013 après avoir fortement augmenté, le nombre des amendes pénales (dont on ne connaît malheureusement pas les montants) a sensiblement augmenté depuis 2011, quand dans le même temps celui des médiations pénales diminuait.

Evolution du contenu des jugements prononcés dans des cas de fraude sociale de 2010 à 2013 :

Année	2010	2011	2012	2013
Nb total de jugements favorables ou partiellement favorables	970	1 057	1 270	1 336
<i>Dont :</i>				
nombre de compositions et médiations pénales	188	157	145	81
nombre de peines de prison	266	323	397	332
nombre d'amendes pénales	471	430	523	590
Nb total jugements défavorables	133	109	164	189

Source : Ministère de la Justice.

L'inégal mouvement d'intensification des dépôts de plaintes entre les Caf étudiées laisse à penser que le processus de judiciarisation de la lutte contre la fraude demeure différencié selon les territoires.

Évolution du nombre de plaintes déposées dans le B et en A (2007-2013) :

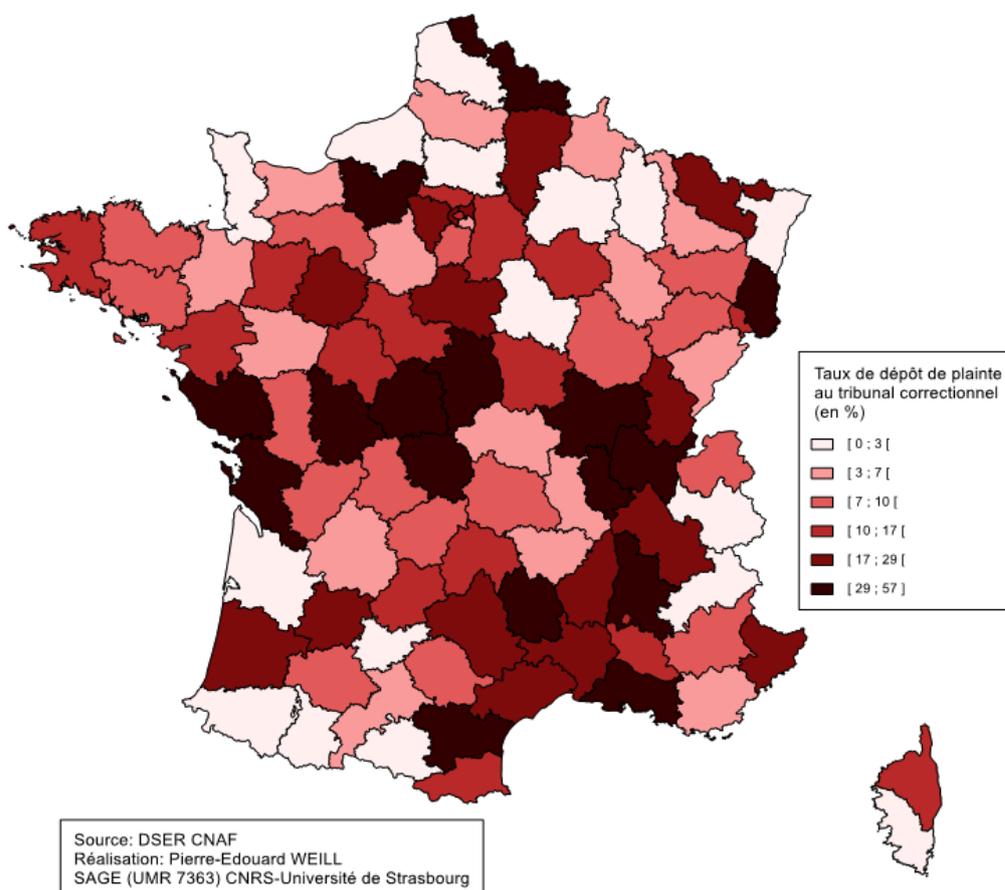
2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
B						
19	53	78	40	39	64	97
A						
20	38	109	110	262	214	222

Source : Caf des départements A et B.

Cette tendance à l'augmentation est très nette. Elle apparaît encore plus si on la situe sur une période plus longue. Ainsi dans le B, le nombre de plaintes déposées en 2007 est comparativement très élevé par rapport aux années précédentes, au cours desquelles il ne dépassait pas le nombre de 5 (une seule plainte avait été déposée en 2002, 4 en 2003, 5 en 2004, 3 en 2005 et 5 en 2006). Jusqu'en 2009, les dépôts de plainte étaient en effet plus fréquents dans le B qu'en A, si on les rapporte à la population d'allocataires des deux départements. Mais à partir de cette même année, la progression du nombre de dépôts de plaintes s'avère plus forte et régulière dans la Caf de A, dont la direction réagit ainsi plus rapidement et conformément aux injonctions nationales.

Une cartographie plus systématique des dépôts de plaintes a, en outre, été réalisée pour l'année 2014, celle-ci prenant en compte l'ensemble des départements de métropole. Ces derniers sont répartis en 6 quantiles, en fonction du taux de dépôts de plaintes au Tribunal correctionnel. On observe ainsi que le B fait désormais partie des départements où ce taux est le moins élevé, au contraire de la A. Plus étonnant, on observe des différences particulièrement élevées en termes de judiciarisation de la fraude au sein d'une même région, à commencer par l'Alsace, puisque le taux de dépôts de plaintes s'avère particulièrement élevé dans le Haut-Rhin. Cette carte est en outre intéressante à comparer avec celle qui montre comment se répartissent sur la même année les fraudes qualifiées entre les départements. On note ainsi que la Caf d'un département comme les Bouches-du-Rhône, qui présente un nombre de fraudes qualifiées par habitant relativement faible – 13 pour 10 000 habitants, soit deux fois moins qu'en A et trois fois moins qu'à Paris – affiche un fort taux de poursuite.

Judiciarisation de la fraude dans les CAF en 2014



De telles dissemblances accréditent la thèse de la persistance des politiques des directions localisées en matière de lutte contre la fraude, mais aussi et surtout de la variété des contextes locaux de politique pénale. Ce pourrait être là un point à approfondir.

4.2 – Une rigueur accrue dans le traitement des déviances

Le recours à des mécanismes de type judiciaire constitue progressivement un cadre institutionnel propice à une rigueur accrue des déviances, qui passe par un déclin de certaines formes anciennes de tolérances envers les allocataires. Il convient dès lors de montrer comment et dans quelle mesure ce processus de judiciarisation croissante s'accompagne d'un durcissement des sanctions, dont le régime est établi de façon toujours plus formalisée par les cadres locaux de la lutte contre la fraude.

Il s'agit d'abord pour cela de tenir précisément compte de l'évolution du montant des sanctions prononcées par les Commissions fraudes au niveau national, en prenant appui sur les données fournies par la Direction de Maîtrise des risques et de la fraude pour la période 2010-2014. On observe ainsi que le montant cumulé des pénalités augmente de façon remarquablement proportionnelle au nombre de pénalités prononcées. Le montant moyen de ces dernières apparaît ainsi très stable, oscillant entre un minimum de 1 584 euros en 2010 et un maximum de 1 639 euros en 2013. Le montant global de ces pénalités demeure donc assez faible, si on le rapporte au montant estimé des préjudices liés à la fraude. Il conviendrait cependant d'y ajouter le montant global des condamnations résultant des procédures civiles et pénales entamées par les Caf, qui n'a malheureusement pas pu être collecté au niveau national.

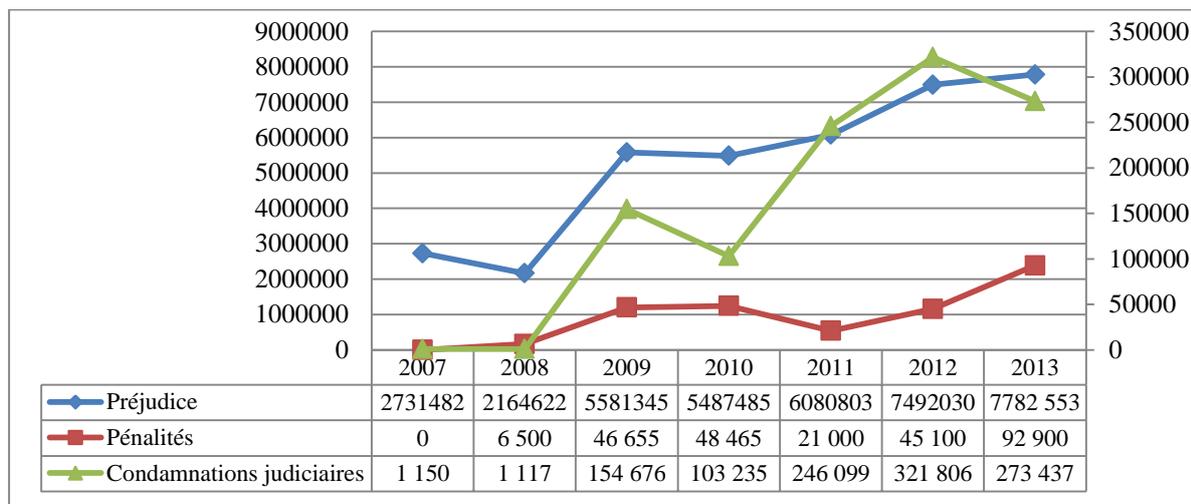
Evolution du nombre de pénalités et de leur montant de 2010 à 2013 :

	2010	2011	2012	2013
Nombre de pénalités	2568	4 889	7077	9 642
Montant des pénalités (en milliers d'euros)	1621	2 997	4297	6 026

Source : Direction de Maîtrise des risques et de la fraude

Les données recueillies dans le département A sur la période 2007-2013 laissent augurer que l'écart des sommes concernées reste considérable, mais tend progressivement à se réduire, avec l'augmentation globale des sanctions prononcées par les Caf et des décisions de justice qui leur sont favorables.

Evolution du montant des préjudices et des sanctions dans le département A de 2007 à 2013 :



Source : Caf département A.

En effet, les préjudices estimés de la fraude ont été plus que multipliés par trois sur cette longue période, mais la croissance des pénalités cumulées est régulière, tandis que les condamnations judiciaires prononcées en faveur de la Caf, dans le cadre de procédures civiles engagées contre les fraudeurs, ont connu une croissance exponentielle jusqu'en 2012.

Si le traitement des déviances évolue globalement dans le sens d'une rigueur et d'une judiciarisation accrues, qu'en est-il des logiques de différenciation sociale des procédures enclenchées et des sanctions prononcées ? La nature des comportements frauduleux et le montant du préjudice engendré, mais aussi la situation économique du ménage des allocataires concernés influent profondément sur le niveau de sévérité des sanctions prononcées. De manière complémentaire à l'hypothèse d'une différenciation sociale croissante dans le ciblage du contrôle, on peut penser qu'une logique analogue préside au traitement des suites du contrôle, donnant lieu à une « gestion différentielle des illégalismes »¹⁴⁶. Inspirés par les travaux séminaux de Michel Foucault, des enquêtes sociologiques récentes menées sur des domaines aussi variés que la gestion des frontières et de l'immigration ou des litiges avec l'administration fiscale ont bien montré comment la gestion publique des irrégularités ou des infractions à la norme est socialement conditionnée, et comment certains individus peuvent faire l'objet d'un traitement public de leur situation plus favorable que d'autres selon leur groupe social d'appartenance. Il faudrait dans un travail prolongeant la présente recherche, pouvoir tester systématiquement cette hypothèse à propos des sanctions administratives et pénales en matière de fraude sociale.

¹⁴⁶ Nicolas FISCHER et Alexis SPIRE, « L'État face aux illégalismes », Politix, 2009, vol. 87, n° 3, p. 7-20.

De manière générale, nous avons montré précédemment que le renforcement des contrôles tend à occasionner plus de sanctions, non seulement en valeur absolue, mais aussi en proportion, c'est-à-dire en rapportant le nombre de sanctions au nombre de contrôles. Le « sur-contrôle » croissant des allocataires les plus précaires se double mécaniquement d'une exposition plus forte au risque de sanctions, mais aussi, potentiellement, d'une « sur-sanction », c'est-à-dire d'une probabilité plus forte d'être sanctionnée en cas de contrôle. Les données relatives aux prestations sociales les plus souvent affectées par la fraude permettent de faire l'hypothèse d'une « sur-sanction » des populations les plus défavorisées. À cette sous-hypothèse, on peut ainsi en adjoindre une seconde qui la nuance : celle qui consiste à poser l'existence de sanctions socialement différenciées pour des faits incriminés équivalents, qu'il s'agisse des pénalités infligées par les Commissions fraudes ou des condamnations judiciaires résultant des procédures civiles ou pénales déclenchées par les Caf. S'il apparaît bien, d'un côté, que les populations les plus défavorisées sont aussi les plus souvent sanctionnées, de l'autre nos observations localisées en Commissions fraudes, ainsi que l'analyse de documents internes aux services impliqués dans la lutte contre la fraude, révèlent à l'inverse la persistance de certaines formes de « tolérances » à l'égard des plus défavorisés.

De prochains travaux pourraient objectiver plus systématiquement la variation de la nature et de l'ampleur des sanctions prononcées à l'encontre des fraudes en fonction des caractéristiques des allocataires qui les commettent, en rapportant ces caractéristiques (situation familiale, composition familiale des ménages, ressources économiques, activité professionnelle des adultes, nationalité, département, types d'habitat et de prestations touchées) à l'ensemble de la population des allocataires, et à la répartition par profils d'allocataires des propositions de sanctions par les Commissions fraudes, des dépôts de plaintes, voire des condamnations pénales. Nous avons ici raisonné sur la base des données agrégées fournies par la Dser et la Direction Maîtrise des risques et lutte contre la fraude. Il faudrait, pour élaborer des modèles statistiques permettant de dégager les corrélations les plus significatives, pouvoir travailler sur des données individuelles d'un échantillon d'allocataires.

Conclusion

Au terme de ce rapport, et sans revenir sur les constats qui y sont formulés, on voudrait revenir sur quelques uns des principaux enseignements qui nous semblent se dégager de ce travail. En premier lieu, les politiques de contrôle ont connu au cours de la dernière décennie un développement sans précédent, tant dans leur mode d'organisation et leurs outils que du point de vue de l'ampleur des contrôles réalisés et de leur résultat. On l'a vu, ces politiques de contrôle qui, en tant qu'elles tendent à garantir une organisation rigoureuse sur le plan financier et juridique, forment des vecteurs d'une gestion rationalisée de l'institution, ont elles-mêmes fait l'objet d'un effort systématique de rationalisation. C'est le cas à toutes les étapes, du déclenchement des contrôles à la sanction de la fraude. C'est le cas tant du point de vue du cadrage juridique, que de l'harmonisation des pratiques locales et individuelles, ou de la mobilisation de techniques, qu'elles soient statistiques ou de gestion.

Cette rationalisation constitue toutefois un processus plus qu'un aboutissement. Des différences d'appréciation subsistent, et les pratiques de contrôle sont loin d'être entièrement standardisées. Cela tient tout d'abord à ce que la réalité d'une organisation humaine n'est jamais entièrement conforme à l'idéal d'organisation que définissent experts et personnel d'encadrement, et qu'en l'occurrence attendent les évaluateurs externes, comme on a pu le voir avec la Cour des comptes. Cela tient ensuite aux réalités des situations sociales auxquelles les politiques de contrôle sont confrontées, qui, dans la majorité des cas sont sujettes à l'instabilité ou la précarité, échappent par définition à l'application mécanique de standards préétablis. De ce point de vue, le maintien des marges de manœuvre des agents de terrain ne constitue pas une survivance liée à une rationalisation encore imparfaite : elle est, comme on l'a vu, fonctionnelle, en ce qu'elle permet l'ajustement à la diversité des situations, et, associée à la systématique du traitement de masse des dossiers, qu'il soit statistique juridique, garantit *in fine* un contrôle plus efficace.

La rationalisation peut en outre produire des effets sinon indésirables, en tout cas non explicitement souhaités ou assumés. La spécification des procédures et la systématisation des critères sont certes des conditions d'efficacité et potentiellement d'égalité de traitement. Elles peuvent aussi avoir leur revers, dans l'opération de déréalisation que produit une appréhension purement technique et juridique des situations¹⁴⁷. Notre enquête est loin de conduire au constat d'un contrôle et de sanctions qui s'appliqueraient de manière mécanique et aveugle. Elle révèle cependant sinon une contradiction au moins une tension entre une tendance avérée à la technicisation et la routinisation du traitement des dossiers, et la prise en compte des situations sociales concrètes auxquels ces dossiers renvoient.

¹⁴⁷ Pierre BOURDIEU, « La force du droit », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 1986, vol. 64, n° 1, p. 3-19.

Cette tension est d'autant plus stratégique compte-tenu des situations sociales et économiques de la plus grande part des allocataires contrôlés, et plus encore de ceux qui sont convaincus de fraude, marqués par la pauvreté et les problèmes sociaux de tous ordres. Comme nous l'indiquent en substance nos interlocuteurs, éviter le risque d'un ciblage social des plus pauvres reviendrait à limiter drastiquement le contrôle, et prendre en considération les situations sociales dans les cas les plus fréquents dits de « fraude de survie » reviendrait à ne plus sanctionner. Or, contrairement à ce qui pouvait être le cas dans la période antérieure, ni l'une ni l'autre de ces orientations ne constituent désormais des options envisageables, notamment pour toutes les raisons sociales et politiques que l'on a appelées notamment dans la partie 1.

On l'a dit dès le début de ce travail : le renforcement de la politique de contrôle s'opère au nom d'une plus grande rigueur juridique, au double sens d'une application des règles plus stricte et d'une sévérité accrue, qui est à la fois une fin en soi (le « paiement à bon droit »), et posée comme la condition d'une plus grande rigueur gestionnaire, au double sens de la bonne allocation des ressources et de la limitation des dépenses. C'est sans nul doute l'association de cette rigueur juridique et de cette rigueur gestionnaire, qui, replacée dans la perspective plus large d'une situation politique et économique qui favorise cette fois l'alliance du jugement moral (néopaternalisme) et de la responsabilisation économique (néolibéralisme), qui rend le mieux compte des logiques d'ensemble auxquelles renvoient aujourd'hui les orientations des politiques de contrôle des « assistés sociaux », en France comme un peu partout dans les pays occidentaux.

Cette caractérisation nous paraît globalement juste, mais, au terme de notre enquête, elle nous paraît devoir intégrer des nuances. En premier lieu, s'il n'y a guère de doute quant à une sévérité plus grande à l'égard des allocataires aux situations jugées, plus fréquemment qu'auparavant, non conformes, et si on a vu que les sanctions de divers ordres avaient crû dans des proportions bien supérieures à l'augmentation de la déviance objective qu'elles sanctionnent, il faut se garder d'assimiler trop rapidement le contrôle à la sanction. Si les sanctions augmentent mécaniquement avec le renforcement du contrôle, la part des contrôles qui aboutissent à des sanctions demeure fortement minoritaire. Pour n'en donner qu'une illustration rapide, qui ne fournit qu'un ordre de grandeur, sur environ 205 000 contrôles sur place réalisés en 2013 (qui représentent on l'a vu une très faible proportion de l'ensemble des contrôles réalisés si on y intègre les contrôles sur pièces et par échanges de données), 21 000 ont conduit à l'identification d'une fraude, 10 000 pénalités et 1 300 condamnations pénales étant prononcées cette année-là¹⁴⁸.

En dehors de la question des sanctions, les contrôles ne conduisent pas toujours, loin s'en faut, à une issue défavorable pour les allocataires contrôlés. Comme on l'a vu, même si leur proportion tend à augmenter et n'est en aucun cas négligeable, les contrôles donnant lieu à l'identification d'un indu sont toujours minoritaires, quel que soit le type de contrôles. Et si elle lui est généralement inférieure, la proportion de ceux qui donnent lieu à l'identification d'un rappel se situe dans un ordre de grandeur proche, la différence se faisant au niveau du montant des sommes plus que de la proportion des anomalies identifiées. (Rappelons qu'un même contrôle peut donner lieu à la fois à l'identification d'un indu et d'un rappel). Si l'on

¹⁴⁸ Chiffres arrondis. Il ne s'agit encore une fois que d'un ordre de grandeur, les chiffres des condamnations et dans une moindre mesure ceux des pénalités ne pouvant pas être rapportés directement au nombre de contrôles du fait du décalage dans le temps entre le contrôle et la sanction auquel il peut donner lieu. Cet aspect n'a pas pu être traité systématiquement dans la partie 5, mais pourrait faire l'objet d'autres travaux.

continue à raisonner en proportion, le faible écart entre le taux d'indus et le taux de rappels peut même paraître surprenant lorsqu'on sait que les différents dispositifs de contrôle, dont le *data mining*, ont été conçus dans le but d'identifier des indus, et potentiellement des fraudes, plus que des sommes non perçues ou des situations de non-recours. Et pour être complet, rappelons que seule une proportion minoritaire des indus détectés se réalise par le biais d'un contrôle.

Cela nous amène à la question de la rigueur gestionnaire dont la rigueur juridique serait, entre autres, l'un des moyens. L'objectif de ce rapport n'était pas de fournir une évaluation de la rentabilité, au sens strictement financier du terme, de la politique de contrôle, mais au moins peut-on esquisser une réflexion en la matière. Le montant des indus détectés par le biais des contrôles est très nettement supérieur à celui des rappels identifiés par le même moyen. En en restant là, on pourrait conclure à une forte rentabilité financière du contrôle. Mais il faut ajouter deux éléments qui nuancent ce constat. En premier lieu, alors que les rappels sont intégralement versés aux allocataires, le recouvrement des indus par les caisses ne s'établit jamais à 100 %, ce qui réduit légèrement le solde positif des contrôles. En deuxième lieu, le contrôle a un coût, établi à 145 euros par contrôle sur place, mais beaucoup plus difficile à chiffrer globalement. Il faudrait déduire ce coût du solde des indus et des rappels pour établir précisément la rentabilité financière d'une politique de contrôle qui, comme on l'a vue, constitue désormais une part non négligeable du travail d'une partie des agents des Caf. Malgré cela, il est vraisemblable que le contrôle reste financièrement rentable, mais ces nuances confirment que sa raison d'être ne s'épuise pas dans la recherche de limitation des dépenses, et tient aussi pour une large part, comme on l'a suggéré, à des logiques politiques, sociales et institutionnelles qui en font bien plus qu'une variable d'ajustement gestionnaire. Cette hypothèse est d'autant plus valide si l'on dépasse le strict cadre de la protection sociale pour se situer au niveau global des politiques visant à améliorer les comptes publics par l'identification et la sanction des abus, car, et cela pourrait faire l'objet d'une comparaison systématique, la rigueur avec laquelle est traitée la déviance en matière d'aides sociales contraste, malgré des évolutions récentes de ce point de vue, avec la souplesse et les arrangements qui prévalent en matière fiscale, lors même que les enjeux financiers varient du simple au décuple¹⁴⁹.

Tout cela mériterait à l'évidence de plus amples développements ; comme, du reste, nombre des propositions et résultats, nécessairement partiels, présentés dans ce rapport. Chacune des cinq parties qui le composent aurait nécessité, on en a bien conscience, un rapport à lui seul pour rendre justice à la complexité, à la diversité et à la richesse des questions soulevées. La perspective globale qu'on a choisie d'adopter pour rendre compte de cette matière aux tenants et aboutissants multiples a donc aussi son revers ; gageons au moins qu'elle fournisse une réflexion d'ensemble dont les différents éléments pourront faire l'objet de travaux futurs qui viendront la compléter et la prolonger.

¹⁴⁹ Alexis SPIRE et Katia WEIDENFELD, "*L'impunité fiscale*", Paris, La Découverte, 2015.

Bibliographie

Isa ALDEGHI, Audrey DANIEL et Marie-Odile SIMON, "*Enquête quantitative sur les indus dans les Caf*", Paris, Credoc, 2001.

Isabelle ASTIER, « *Droit à l'emploi et magistratures sociales : vers une politique des situations ?* », *Droit et société*, 2000, vol. 44-45, p. 143-155.

Cyprien AVENEL et Stéphane DONNE, "*La décentralisation du Rmi trois ans après. Enquête auprès des Caf*", Paris, Cnaf, 2007.

Christian BAUDELLOT et Michel GOLLAC, "*Travailler pour être heureux ?*", Paris, Fayard, 2003.

Howard BECKER, "*Outsiders : Etudes de sociologie de la déviance*", Paris, Editions Métailié, 1985.

Nicolas BELORGEY, « *Réduire le temps d'attente et de passage aux urgences* », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 2011, vol. 4, n° 189, p. 16-33.

Emmanuelle BERNHEIM et Jacques COMMAILLE, « *Quand la justice fait système avec la remise en question de l'État social* », *Droit et société*, 2013, n° 81, p. 281-298.

Régis BIGOT, Emilie DAUDEY et Sandra HOIBIAN, « *En 2014, le soutien à l'Etat-Providence vacille* », Note de synthèse du Credoc, 2014, n° 11.

Emilie BILAND, « *Les cultures d'institution* », in *Sociologie de l'institution*, Paris, Belin, 2010, pages 177-192.

Luc BOLTANSKI et Laurent THEVENOT, "*Justesse et justice dans le travail*", Presses universitaires de France, 1989.

Pierre BOURDIEU, "*Sur l'État : cours au Collège de France, 1989-1992*", Paris, Raisons d'agir-Seuil, 2012.

Pierre BOURDIEU, « *La force du droit* », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 1986, vol. 64, n° 1, p. 3-19.

Daniel BUCHET, « *Le paiement à "bon droit" des prestations sociales des Caf* », *Informations sociales*, 2013, vol. 178, n° 4, p. 97-103.

Daniel BUCHET, « *Une définition juridique de la fonction de contrôleur de Caf* », *Recherche et prévisions*, 2001, vol. 66, p. 95-101.

Robert CASTEL, "*La montée des incertitudes : Travail, protections, statut de l'individu*", Paris, Seuil, 2009.

Robert CASTEL, "*La Gestion des risques. De l'anti-psychiatrie à l'après-psychanalyse*", Paris, Minuit, 1981.

Cécile CHANTEL et Pierre COLLINET, « *Les indus et les rappels de prestations légales des caisses d'Allocations familiales en 2013* », *L'e-essentiel*, 2014, n° 150, p. 1-4.

Pierre COLLINET, « *Focus – Le data mining dans les Caf: une réalité, des perspective* », *Informations sociales*, 2013, vol. 178, n° 4, p. 129-132.

Christel COTON et Laurence PROTEAU (dir.), "*Les paradoxes de l'écriture : Sociologie des écrits professionnels dans les institutions d'encadrement*", Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 2012.

Alain DESROSIERES, "*Prouver et gouverner. Une analyse politique des statistiques publiques*", Paris, La Découverte, 2014.

Vincent DUBOIS, « *La fraude sociale : la construction politique d'un problème public* », in Romuald Bodin (dir.), "*Les métamorphoses du contrôle social*", Paris, La Dispute, 2012, p. 27-38.

Vincent DUBOIS, "*La vie au guichet. Relation administrative et traitement de la misère*", 3e éd., Paris, Economica, 2010.

Vincent DUBOIS, « *L'action publique* », in Antonin Cohen, Bernard Lacroix et Philippe Riutort (dir.), "*Nouveau manuel de science politique*", Paris, La Découverte, 2009, p. 311-325.

Vincent DUBOIS, "*Les conditions socio-politiques de la rigueur juridique*", Paris, Cnaf, 2003.

Laurence DUMOULIN et Violaine ROUSSEL, « *La judiciarisation de l'action publique* », in Olivier Borraz et Virginie Guiraudon (dir.), "*Politiques publiques 2, Changer la société*", Paris, Presses de Sciences Po, 2010, p. 243-263.

Tony EVANS et John HARRIS, « *Street-Level Bureaucracy, Social Work and the (Exaggerated) Death of Discretion* », *British Journal of Social Work*, 2004, vol. 34, n° 6, p. 871-895.

François EWALD, "*L'État providence*", Paris, Grasset, 1986.

Arlette FARGE et Michel FOUCAULT, "*Le Désordre des familles. Lettres de cachet des archives de la Bastille*", Paris, Gallimard, 1982.

Didier FASSIN, « *Compassion and Repression : The Moral Economy of Immigration Policies in France* », *Cultural Anthropology*, 2005, vol. 20, n° 3, p. 362-387.

Didier FASSIN, « *La supplique. Stratégies rhétoriques et constructions identitaires dans les demandes d'aide d'urgence* », *Annales. Histoire, Sciences Sociales*, 2000, vol. 55, n° 5, pages 955-981.

Nicolas FISCHER et Alexis SPIRE, « *L'État face aux illégalismes* », *Politix*, 2009, vol. 87, n° 3, pages 7-20.

Michel FOUCAULT, « *La "gouvernementalité"* », in *Dits et Ecrits*, Paris, Gallimard, 2001, vol.2, pages 637-655.

Michel FOUCAULT, "*Surveiller et punir : Naissance de la prison*", Paris, Gallimard, 1975.

Sandrine GARCIA, « *La fraude forcée* », Actes de la recherche en sciences sociales, 1997, vol. 118, n° 1, p. 81-91.

Martin GILENS, "*Why Americans Hate Welfare : Race, Media and the Politics of Anti-Poverty Policy*", Chicago, University of Chicago Press, 1999.

Jack GOODY, "*La raison graphique. La domestication de la pensée sauvage*", Paris, Les Editions de Minuit, 1979.

Astrid GRUYELLE, « *Les fraudes à la Caf mieux détectées* », Les Echos, 24/05/2014.

Everett C. HUGHES, "*Le regard sociologique. Essais choisis*", Paris, Editions de l'Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales, 1997.

Laurent JOLY, "*La délation dans la France des années noires*", Paris, Perrin, 2012.

Pierre LASCOUMES, "*L'Eco-pouvoir. Environnements et politiques*", Paris, La Découverte, 1994.

ODENORE, "*L'envers de la « fraude sociale »*", Paris, La Découverte, 2012.

Pierre ROSANVALLON, "*La nouvelle question sociale*", Paris, Seuil, 1996.

Isabelle SAYN, "*Un barème pour les pensions alimentaires ?*", Paris, Documentation Française, 2002.

Theda SKOCPOL, "*Protecting soldiers and mothers : the political origins of social policy in the United States*", Cambridge, Harvard University Press, 1995.

Alexis SPIRE et Katia WEIDENFELD, "*L'impunité fiscale*", Paris, La Découverte, 2015.

Alain SUPLOT, "*La Gouvernance par les nombres*", Paris, Fayard, 2015.

Frédéric VIGUIER, « *Les paradoxes de l'institutionnalisation de la lutte contre la pauvreté en France* », L'Année sociologique, 2013, vol. 63, n° 1, p. 51-75.

Loïc WACQUANT, "*Punir les pauvres : Le nouveau gouvernement de l'insécurité sociale*", Marseille, Agone, 2004.

Loïc WACQUANT, "*Les prisons de la misère*", Paris, Liber, 1999.

Pierre-Edouard WEILL, « *Le droit au service des personnes défavorisées? Les effets pervers de la mise en œuvre du droit au logement opposable* », Genèses, sciences sociales et histoire, 2013, vol. 2, n° 2, p. 279-302.

Parution dans la collection des **Dossiers d'études** – Mai 2016