

Protection sociale, que contrôler en priorité ?

Philippe Warin

La lutte contre la fraude à la Sécurité sociale.

Triche individuelle mais aussi fraude en réseau, arnaques en tout genre aux Assedic, pseudo-RMIstes, fausses ordonnances, arrêts de travail bidon, trafic de cartes Vitale... L'imagination ne connaît plus de limites pour abuser de la Sécurité sociale et tous les exemples démontrent bien que les garde-fous ne sont pas suffisamment solides pour contrer ce « *phénomène social universel* »¹. Protéger la protection sociale de ceux qui en abusent. Le mot d'ordre revient avec insistance, exemples scandaleux à l'appui, surtout en pleine de période campagne électorale.

Le sujet passe bien dans l'opinion. Le lien est facile à faire avec le casse-tête de la réduction du déficit de la Sécurité sociale. Les pouvoirs publics et les organismes sociaux l'ont promis, l'époque du laxisme est révolue, car ces détournements coûtent très cher à la collectivité. Le chantier paraît d'autant plus gigantesque qu'il concerne de nombreuses politiques d'indemnisation, de prestation et d'aide, et qu'il doit mobiliser à peu près toutes les administrations. Le contrôle-sanction s'organise donc. Il a trouvé récemment son haut lieu de commandement, avec la création par le décret du 23 octobre 2006, auprès du ministre chargé de la sécurité sociale, du Comité national de lutte contre la fraude en matière de protection sociale.

Au-delà de cette mobilisation institutionnelle, c'est surtout l'appareil législatif qu'il est intéressant d'examiner. Au cours des dix dernières années son renforcement a été notable. Surtout, il suit une logique de changement aux conséquences politiques majeures, celle de l'interconnexion des fichiers. Élément principal de cette évolution, la loi de 1997 relative à l'administration de la Sécurité sociale en matière de fraude. Cette loi a modifié celle de 1992 sur l'administration de la Sécurité sociale, de façon à autoriser des transferts d'informations entre administrations différentes. Ainsi, l'administration fiscale et les administrations responsables des passeports, de l'immigration, de l'émigration, du droit de la nationalité et des prisons, sont-elles autorisées à fournir aux administrations chargées de la gestion des cotisations et des prestations sociales des données personnelles permettant aux secondes de détecter des fraudes.

Les précaires sous contrôle.

En prenant sous l'angle législatif la politique de lutte contre « la fraude à la Sécu », on perçoit mieux les intentions et les effets attendus. Les objectifs sont clairs. Il s'agit de renforcer les contrôles automatiques au sein des organismes de protection sociale (à partir de requêtes sur un fichier) et de développer des contrôles particuliers dès que les institutions ont connaissance d'informations de nature à constituer une fraude (par croisement de fichiers). Avec la loi n°2005-1579 du 19 décembre 2005 de financement de la Sécurité sociale pour 2006, les possibilités d'échanges d'informations, qui jusqu'ici n'existaient qu'entre les organismes de Sécurité sociale, sont maintenant élargies aux caisses assurant le service des congés payés ainsi qu'aux organismes en charge de l'assurance chômage. Dans les textes, les objectifs sont lâchés : « *signalements systématiques aux organismes attributaires de prestations sous condition de ressources ou d'activité, de l'exercice d'une activité dissimulée par un salarié dans un but frauduleux. Signalement également auprès des organismes de chômage...* » Et les modalités d'action vont de pair : par exemple, « *les échanges d'informations entre les*

¹ Leroy M., 2002. *La sociologie de l'impôt*. Paris, PUF, p. 81-82.

institutions fiscales et les agents chargés de l'application de la législation du travail et des organismes de Sécurité sociale sont élargies et visent tous les régimes et toutes les branches »².

Mais les conséquences interrogent. La mise en œuvre de ces dispositions a pour effet de zoomer sur des catégories sociales particulières. A lire le détail de la loi de financement de la Sécurité sociale au chapitre du contrôle et de la lutte contre la fraude³, on voit qu'au-delà des examens de demandes de prestation sociale qui doivent être plus rigoureux, l'attention est appelée en priorité sur « *l'examen des droits aux prestations sous conditions de ressources* » (en gros les minima sociaux), c'est-à-dire sur le contrôle des catégories sociales précaires. Très explicitement, la lutte contre la fraude telle que se définit concrètement au niveau des lois de financement vise donc ceux qui ont plus besoin de protection, les précaires.

De la chasse aux « indus » au profilage des « mauvais usagers ».

Au niveau des organismes de la Sécurité sociale, le renforcement des contrôles ne tarde pas. La dématérialisation des fichiers facilite l'objectif. Ce qui est vrai en France, l'est également ailleurs. En particulier en Belgique, où la Banque Carrefour de la Sécurité Sociale sert de modèle de @administration en Europe, au sens où elle a réussi à connecter les informations provenant de tous les régimes⁴.

Comme toujours, l'interprétation du changement sera sujet à dispute, à accord et désaccord, quel que soit l'angle d'attaque choisi. Par exemple, que pense-t-on des progrès faits par les Caisses d'allocations familiales en France pour profiler les populations qui présentent le risque de profiter d'indus, c'est-à-dire de versements injustifiés⁵ ? Car les contrôles des droits qui sont réalisés massivement n'ont pas pour seul but de corriger des irrégularités, ils servent aussi à élaborer par des méthodes de *scoring* des outils de repérage des « ... », le mot ne sera jamais lâché (« fraudeur », « tricheur », « abuseur »), mais c'est bien à ce « mauvais usager » auquel on pense.

Autrement dit, avec la politique de contrôle et de lutte contre la fraude, on assiste à une catégorisation des populations potentiellement bénéficiaires de droits sociaux dont le but est de suivre de près les personnes ayant des « profils à risque ». Nous voilà peut-être déjà dans l'étape de l'« *hypersurveillance* » décrite par Jacques Attali dans son dernier essai de politique-fiction, nécessaire (entre autre) pour réduire les dépenses collectives (qui seront d'ailleurs de moins en moins publiques)⁶. Difficile ici de nous projeter comme l'auteur à l'horizon 2050. En tout cas, disons que nous ne sommes pas en reste avec ce contrôle social de plus en plus sophistiqué et étendu, caractéristique de « *l'Etat-pénitence* » décrit sans relâche par Loïc Wacquant à partir de sa fréquentation des Etats-Unis. La généralisation en cours de ces usages du *scoring* se situe très exactement dans la perspective qu'il décrit du

² Voir en particulier le site du Centre des Liaisons Européennes et Internationales de Sécurité Sociale (CLEISS) : <http://www.cleiss.fr/actu/0601financement2006.html>

³ JO n° 295 du 20 décembre.

⁴ Se reporter en particulier à la revue *Recherches et Prévisions* éditée par la CNAF et à ses numéros 86 et 87 de décembre 2006 et mars 2007 consacrés à « La nouvelle administration ».

⁵ Définis comme une somme perçue de manière injustifiée par un allocataire ou un assuré social, les indus ont des causes multiples liées à la situation professionnelle, familiale, financière et au logement. Beaucoup de changements dans la vie d'un bénéficiaire et de ses ayants droit sont un risque d'indus. L'indu peut être imputable à l'allocataire ou à l'assuré, à la législation, ou aux organismes sociaux. Mais les nombreux rapports sur le sujet montrent que pour la CNAF l'indu est l'affaire d'allocataires pour le moins peu scrupuleux.

⁶ Attali J., 2006. *Une brève histoire de l'avenir*. Paris, Fayard, p. 248 et suivantes.

« *panoptisme social* » dès son ouvrage de 1999, *Les prisons de la misère* (éditions Raisons d’agir)

Cette politique de contrôle rencontrera des aléas, prendra du temps, mais ne reviendra pas en arrière. Le besoin de contrôler les coûts de la protection sociale en crée durablement l’obligation. Mais dans cette situation, le débat peut porter sur le modèle social porté par une telle politique. En particulier, les seuls termes sont-ils ceux du contrôle et de la lutte contre la fraude ? Les enjeux ne sont-ils pas d’un autre registre aussi ? Car les précaires dont il est question, préoccupent beaucoup, mais ils coûtent peu si l’on tient compte principalement du poids des prestations sociales sous condition de ressources dans le total des prestations sociales (tableau). Avant tout, et cela pourra paraître paradoxal, ils sont surtout les principales victimes d’un manque de contrôle, du fait de leur difficulté à accéder aux droits sociaux, alors que pour des cas infimes on en fait des cibles à criminaliser. Si des progrès sont à faire, immenses et urgents, c’est donc aussi pour développer une politique de contrôle qui facilite et garantit la protection des populations précaires. Car sur ce terrain, il y a beaucoup à entreprendre pour que les organismes de la Sécurité sociale soient réellement à la hauteur des missions sociales qui sont toujours les leurs, comme cela leur a été fixé par la politique de lutte contre les exclusions telle qu’elle s’inscrit aujourd’hui dans les Conventions d’objectifs et de gestion signées avec l’Etat.

Part des prestations sociales sous condition de ressources en 1990, 1995, 1999.

(en % du total des prestations sociales)

	Part des prestations sociales sous condition de ressources		
	1990	1995	1999
UE Quinze	9.8	10.9	10.5
Danemark	2.6	2.8	2.9
Belgique	2.7	3.8	3.6
Autriche	4.0	4.1	3.8
Italie	5.1	4.8	4.4
Luxembourg	6.3	6.6	4.9
Suède	-	6.7	5.1
Portugal	6.8	7.0	7.7
Grèce	6.2	5.7	9.0
Allemagne	8.5	10.2	9.5
France	11.0	11.5	11.6
Espagne	13.6	13.5	12.6
Pays-Bas	9.6	10.8	12.6
Finlande	11.5	12.1	14.0
Royaume-Uni	16.5	19.1	16.6
Irlande	31.0	31.8	28.5

Sources : Eurostat-SESPROS – *Statistiques en bref* n° 14 / 2005.

« La part des prestations sous condition de ressources dans le total des dépenses de prestations sociales a légèrement augmenté au cours de la décennie 1990 dans l’ensemble des pays de l’Union européenne des Quinze, pour atteindre 10 % au début des années 2000. Ce taux, comme la progression de 1 % constatée sur dix ans, paraissent faibles. Mais il faut savoir qu’une partie seulement des prestations sociales est soumise à un régime de sélectivité par les ressources. La part des prestations sociales sous condition de ressources est en effet attribuable pour l’essentiel aux prestations familiales (la part sous condition de ressources passe de 26.9 % en 1990 à 28 % du total de ces prestations en 1999), aux prestations d’invalidité (de 18 % en 1990 à 19.5 % en 1999), aux aides au logement et à celles destinées aux personnes ou ménages qui se trouvent au dessous du seuil de pauvreté. En France, depuis

les années 1970, le nombre des allocations familiales soumises à condition de ressources n'a cessé de croître : Allocation logement, Complément familial, Allocation de parent isolé, Allocation de rentrée scolaire, Allocation pour jeune enfant, etc. En revanche, les prestations vieillesse et survie, qui représentent près de la moitié des dépenses, sont peu soumises à condition de ressources. Tout juste 3.5 % de leur montant total le sont dans l'Union européenne en 1999. Avec la sortie progressive des systèmes de retraite par répartition mis en place durant l'après guerre, la tendance sur le long terme marque même une diminution lente mais régulière de la part de ce type de prestations. On le constate en France avec la baisse continue du nombre des bénéficiaires des allocations constitutives du Minimum vieillesse. De leur côté, les prestations maladie et soin représentent le deuxième poste des dépenses avec un quart du total dans l'Union européenne. Mais, comme pour les retraites ce n'est pas là non plus qu'il faut chercher les causes de la progression du ciblage, puisqu'en moyenne seulement 1% de ces prestations sont sous condition de ressources. Par ailleurs, les prestations consacrées aux aides apportées aux chômeurs représentent un peu moins de 7 % de l'ensemble des dépenses. Leur part décline notamment à cause des réformes intervenues dans plusieurs pays, qui ont durci les conditions d'éligibilité. »⁷

Plus de contrôles pour l'accès des précaires à leurs droits.

Deux exemples, parmi d'autres⁸, permettent d'illustrer le fait que le contrôle est nécessaire pour une politique active et efficace d'accès aux droits des populations fragiles.

La branche Famille a raison d'être fière de ses contrôles automatiques des droits ouverts et des prestations versées. Leur efficacité dans la recherche des indus ne peut être contestée. Les résultats sont là. Prenons l'exemple de cette Caisse de province qui verse pour plus de 600 millions d'euros par an de prestations familiales. Sur une année, les contrôles effectués peuvent lui permettre de réencaisser 22 millions d'indus, mais aussi de verser 4 millions de rappels de droits⁹ comme argent manquant aux allocataires. Ces résultats nourrissent les indicateurs de performance de cette Caisse. Sauf que les statistiques établies sur cette base oublient les rappels déclenchés par les allocataires eux-mêmes, indépendamment des contrôles, lorsqu'ils s'aperçoivent d'un manque à gagner. Pour la même année de référence et pour la même Caisse, ces rappels spontanés ne s'élèvent pas moins qu'à 60 millions d'euros, soit 10% du total des prestations versées. Les chiffres parlent d'eux-mêmes, et pour le moins interrogent sur le besoin de contrôle supplémentaire pour éviter que des individus et des familles ne touchent pas quand il le faut l'intégralité des prestations qui sont les leurs et qui constituent bien souvent une partie non négligeable de leurs revenus.

Pour la branche Maladie, dont la nouvelle Convention d'objectifs et de gestion pluriannuelle porte spécifiquement sur le renforcement de la politique d'accès aux droits des populations fragiles, des progrès sont aussi à faire. Nous avons montré¹⁰ avec la Caisse nationale d'assurance maladie et le Fonds national CMU qu'à l'échelle d'une caisse primaire de 750 000 assurés sociaux, 61% des allocataires du RMI sans complémentaire CMU n'ont aucune autre complémentaire. Lorsque l'on sait l'importance des complémentaires et en particulier de la CMU-C pour l'accès aux soins des populations précaires, on ne peut que constater l'ampleur du travail d'information à mener auprès des populations. Car contrairement aux idées reçues (même du côté des travailleurs sociaux, ce qui est d'autant

⁷ Warin P., 2007. *L'accès aux droits sociaux*. Grenoble, PUG, p. 64-65.

⁸ Ibid.

⁹ Les organismes de Sécurité sociale doivent garantir l'exactitude des droits des allocataires ou assurés. Les contrôles qu'ils effectuent sont la contrepartie du système déclaratif (informations apportées par les bénéficiaires) sur laquelle repose l'ouverture de droits et le versement de prestations financières. Ces contrôles peuvent aboutir à des rappels en faveur des allocataires lorsque ceux-ci n'ont pas perçu toutes les sommes auxquelles ils avaient droit. Inversement, ces contrôles peuvent donner lieu à des indus de prestations, que les allocataires ou assurés se doivent de rembourser.

¹⁰ Il s'agit de l'Observatoire des non-recours aux droits et services (ODENORE), <http://odenore.msh-alpes.prd.fr/>

plus problématique), les allocataires du RMI ne bénéficient pas automatiquement de la complémentaire CMU. Ils doivent faire une démarche pour indiquer l'organisme d'affiliation de leur choix. Mais qui le sait ? Et qui le dit suffisamment aux allocataires du RMI ? Pas suffisamment les Caisses primaires en tout cas, puisque comme l'indique le Troisième rapport d'évaluation de la CMU dans lequel cette étude est présentée, les caisses sont dans l'incapacité d'identifier tous les assurés bénéficiaires du RMI puisqu'une partie d'entre eux seulement est connue à ce titre. Le rapport officiel parle chastement de « *la qualité relative du fichier des CPAM pour l'identification et le dénombrement des personnes* »¹¹, alors que sur le fond nous savons, pour l'avoir étudié, que les systèmes d'informations ne sont pas du tout conçus pour identifier systématiquement les populations potentiellement éligibles.

Ces deux exemples montrent que le besoin de contrôle porte bien sur la vérification de l'éligibilité des personnes et l'état de leurs droits, mais pas seulement pour repérer les indus ou traquer les abus, mais aussi pour détecter les droits légitimes non ouverts ou les prestations accordées mais non versées. Car une politique de contrôle pour être juste et acceptable doit servir également un objectif social de garantie d'ouverture et de maintien de droits pour tous.

Dresser une société contre ses précaires.

Ce message pour un contrôle efficace doit être répété et amplifié ; certains s'y emploient tant du côté des acteurs institutionnels qu'associatifs, que parfois de l'Université. L'accès des populations fragiles à leurs droits est bien sûr la principale raison pour le porter haut et fort. Mais il y en a (au moins) une autre, tout aussi préoccupante.

Dans sa thèse de sociologie politique au titre évocateur *Why Americans Hate Welfare*, Martin Gilens¹² montre de façon passionnante comment depuis des décennies, du fait d'une culture politique de la suspicion à l'égard des individus incapables de s'en sortir seuls, les couches moyennes pourfendent les programmes sociaux sous condition de ressources (*means-tested benefits*) destinés aux actifs précaires¹³. Non pas que les américains soient hostiles majoritairement à l'aide sociale pour les plus démunis (l'analyse des sondages d'opinion montrent au contraire un soutien durable et sans équivoque), mais parce que ces programmes s'adressent à des personnes en âge et physiquement capables de travailler, et sont utilisés surtout par des personnes de couleur. Pour Gilens, le *welfare* est ainsi rejeté à cause d'un racisme ordinaire, incapable de voir que les minorités sont largement plus discriminées dans la recherche d'un emploi, comme du reste. Il l'explique par le débat politique et le flux médiatique qui ont, des décennies durant, répandu l'idée que « *les noirs sont paresseux* ». La conséquence en est qu'une majorité, blanche pour l'essentiel, est dressée contre les abus (supposés) des minorités, du fait qu'elle a été acculturée à des représentations ethnicisées la protection sociale et de la pauvreté¹⁴.

Ce réflexe de stigmatisation s'est renforcé au cours des années 1980, lorsque, sous l'effet d'une pression fiscale accrue, ces programmes ont encore perdu de leur légitimité aux yeux des classes moyennes qui trouvent qu'elles paient de plus en plus, pour un État qui leur donne de moins en moins tout en entretenant des oisifs. Le basculement à droite de l'Amérique (les

¹¹ Fonds national CMU, 2007. *Troisième rapport d'évaluation de la CMU*, p. 66-67.

http://www.cmu.fr/userdocs/221-8_Rapport_Evaluation_2007.pdf

¹² Gilens M., 1999. *Why American Hate Welfare. Race, Media, and the Politics of Antipoverty Policy*. Chicago, The University of Chicago Press.

¹³ En particulier l'*Aid to Families with Dependent Children* (AFDC, exADC élément du New Deal de Franklin Roosevelt en 1935), devenu *Temporary Assistance for Needy families* (TANF) sous Bill Clinton en 1996.

¹⁴ Martin Gilens parle de « *racialization* ' of welfare and poverty in the American mind » dans son chapitre 5 consacré à : *The News Media and the Racialization of Poverty*.

années Reagan) vient en partie de là et donne libre cours depuis à une chasse ouverte aux indus (*overuses*), à laquelle la plupart des institutions sociales se livrent avec application. On est loin des années 1960 et de la « Guerre à la pauvreté » de Lyndon Johnson. Ce qui compte maintenant c'est le contrôle efficace de l'accès aux droits pour éliminer les tricheurs, mais aussi pour réduire au minimum les programmes sociaux. Car en imputant au *welfarisme* la cause des abus et de l'oisiveté de certains, qu'auraient à subir les « bons » contribuables, l'ultra-libéralisme se renforce aujourd'hui dans son rejet des politiques sociales (voire même de l'Etat¹⁵).

Malgré l'importance en Amérique du Nord des travaux sur la stigmatisation sociale des bénéficiaires des programmes sociaux sous condition de ressources (le champ d'analyse du *Welfare stigma*¹⁶), le fait que les minorités en question, loin d'abuser des programmes, ont surtout des problèmes pour y accéder, a été largement occulté dans ce conditionnement des mentalités. Or coïncés parfois de génération en génération dans des problèmes endémiques de pauvreté sociale et économique¹⁷, les bénéficiaires potentiels de ces programmes sont parfois très nombreux à ne pas y recourir.

Cette situation est largement due à l'absence de contrôles mis en place explicitement pour identifier, mesurer et combattre ces problèmes de nonaccès. En se limitant à des indicateurs de consommation ou de non-consommation souvent plutôt rustres, les difficultés rencontrées par certains groupes pour utiliser l'offre proposée sont très largement passées sous silence. Le risque est grand, en France aussi, de laisser dans l'invisibilité les problèmes de non-recours aux droits sociaux dès lors que les politiques de contrôle ne visent qu'à traquer les abus sans chercher en même temps à corriger de façon très volontaire la myopie prononcée des systèmes d'informations administratives sur les difficultés d'accès aux droits des populations fragiles.

¹⁵ C'est tout le courant puissant aux Etats-Unis du *minimarchisme* qui autour de théoriciens comme Charles Murray prône un état minimal qui ne s'occuperait que des fonctions dites régaliennes et laisserait la liberté à chacun de mener sa propre vie. Murray, éminent professeur de science politique est le W. H. Brady Fellow for Culture and Freedom du *American Enterprise Institute*, think-tank d'importance internationale, qui avec d'autres (l'*Heritage Foundation*, le *Cato Institute*) critiquent tout autant les programmes publics de santé que de retraite, et font des émules de plus en plus en vue politiquement dans « la vieille Europe », là où la protection sociale est la plus développée.

¹⁶ En plein débat dans les années 1970, en particulier autour de chercheurs de la City University of New-York. Voir par exemple, le texte très significatif de P.-M Horan et P.-L Austin, « The Social Bases of Welfare Stigma » (*Social Problems*, 1974, n° 21, p. 648-657).

¹⁷ Le fameux rapport de Michael Harrington de 1962 sur la pauvreté aux Etats-Unis montre, chiffres à l'appui sur le non-recours des minorités noires à différents programmes sociaux, le problème crucial de la *pauvreté héréditaire* (Harrington M., 1962. *The Other America. Poverty in United States*. New York, The Penguin Press), qui est loin d'être résorbé (Blanden J., Gibbons S. 2006. *The persistence of poverty across generations: A view from two British cohorts*. Bristol: The Policy Press) et dont on parle aussi en France (par exemple : Rigaudiat J. 2005. « A propos d'un fait social majeur : la montée des précarités et des insécurités sociales et économiques », *Droit social*, n° 3, p. 243-261).