

Pauvres et fraudeurs

La lutte contre la fraude sociale est inscrite à l'agenda politique et détermine de manière de plus en plus prépondérante le contenu des politiques d'intégration sociale. Ce type de discours politique, fondé sur des arguments répressifs, parvient à séduire un certain électorat. Le discours politique sur la fraude engendre des effets en termes de politiques publiques. On peut opposer le discours populiste portant sur la fraude sociale à une réflexion plus large sur la problématique de la conditionnalité des prestations sociales et donc sur la question des ouvertures, non-ouvertures et fermetures des droits sociaux. Si les fraudeurs sont peu nombreux, ce n'est pas le cas d'un nombre non négligeable de personnes qui ne bénéficient pas des aides sociales auxquelles elles pourraient prétendre, entraînant ainsi une « sous-protection sociale ».

ROCCO VITALI

À l'occasion de son entrée en fonction, la secrétaire d'État à la Lutte contre la pauvreté, Maggie De Block, fixait trois priorités en matière d'intégration sociale : la lutte contre la pauvreté infantile, la rationalisation du travail des centres publics d'action sociale et la lutte contre la fraude sociale. Laissons les deux premières priorités et analysons la signification politique de la troisième. Si, dans un premier temps, la chasse aux « fraudeurs » ainsi annoncée semblait se limiter à un exercice rhétorique et populiste ayant comme fonction la séduction de l'électorat de droite, au fil du temps, le discours a produit des actes administratifs concrets. Nous assistons ainsi aujourd'hui à l'émergence d'une série de dispositifs de contrôle et sanctions des populations les plus pauvres.

Quels sont les « effets performatifs » de ce discours politique ? En d'autres termes, comment le langage se transforme-t-il en acte ?

MARKETING POLITIQUE

Il faut reconnaître que, du point de vue de la stratégie discursive, le fait d'établir un lien entre les politiques de lutte contre la pauvreté et la fraude sociale constitue non seulement une véritable innovation rhétorique, mais également un coup de génie en termes de marketing politique. Pour comprendre cela, il faut redéfinir le cadre idéologique et historique dans lequel ce discours s'inscrit.

Ainsi, nous savons que la protection sociale et l'État social se sont substitués au XX^e siècle au recours à l'assistance, qui caractérisait auparavant les actions menées contre le paupérisme. Toutefois, le regain de nouvelles formes de pauvreté, liées, entre autres causes, au chômage et à la précarisation de l'emploi, a contraint à revenir en quelque sorte en arrière, en inventant de nouvelles formes d'assistance non plus liées au principe de mutualisation des risques si cher à la sécurité sociale et aux systèmes dits « bismarckiens » de protection sociale. Même si ces nouvelles formes d'assistance incluaient une intention d'insertion par le travail — le « I » du RIS belge ou du RMI français —, ce retour s'est malheureusement révélé porteur de stigmatisation. Le « droit des pauvres » est donc devenu un « droit pauvre » car les prestations servies au titre de l'aide sociale ont été perçues comme des prestations « peu légitimes », comme c'est le cas lorsque ceux qui reçoivent ne sont pas ceux qui payent.

Face à cette réticence, la collectivité a développé l'idée de contreparties, ou de conditionnalité, aux effets pervers redoutables. D'abord, parce que la pauvreté laborieuse est en quelque sorte institutionnalisée. Ensuite, parce que les couches populaires non bénéficiaires de l'aide sociale développent un ressentiment contre les bénéficiaires. C'est exactement en s'appuyant sur cette dimension de « ressentiment populaire » que la rhétorique de la lutte contre la fraude sociale se fonde. L'assisté social est perçu comme un « profiteur » n'ayant pas contribué à la mutualisation des risques sociaux via les cotisations sociales et donc via le travail. C'est à ce titre qu'il faut conditionner le plus possible l'aide qui lui est octroyée. De la conditionnalité on passe au contrôle de la fraude et de la fraude à sa sanction et à l'exclusion des régimes de prestations.

Du point de vue de la stratégie discursive, la rhétorique de la secrétaire d'État permet de dépasser la contradiction suivante : comment séduire un électorat populaire et de droite en menant des politiques visant des secteurs cibles, tels que la pauvreté ou le travail social, qui appartiennent traditionnellement au champ sémantique de la gauche ou de la démocratie chrétienne ? La lutte contre la fraude sociale constitue la synthèse de cette dialectique et permet de résoudre la contradiction entre politique sociale et électoralisme.

POLITIQUES PUBLIQUES ET SANCTIONS

La politique annoncée de lutte contre la fraude sociale ne remplit pas uniquement une fonction rhétorique de séduction électorale. Elle aurait pu se limiter à ce rôle, mais, de fait, elle a dépassé les frontières de la politique symbolique et s'est transformée en véritable instrument de gouvernance. Certes, depuis l'invention de l'« État social actif », les questions du contrôle et de la sanction — reliées elles-mêmes au principe d'activation — étaient déjà une réalité administrative. Il n'a pas fallu attendre les années 2010 pour entendre parler de « chasse aux chômeurs », de « visites domiciliaires de contrôle du statut d'isolé » ainsi que de « disponibilité sur le marché du travail » ou de « recherche active d'emploi ». Cependant, le domaine de l'assistance sociale était jusqu'à récemment, relativement préservé, les contrôles et inspections

concernant le plus souvent les dispositifs de sécurité sociale tels que l'assurance chômage.

La véritable invention consiste en ceci : les dispositifs de lutte contre la fraude sociale ne concernent plus uniquement une aide sociale conditionnée par le fait d'avoir contribué via des cotisations sociales — telle que la sécurité sociale —, mais ils s'étendent désormais à l'assistance sociale, « dernier filet » de la protection sociale qui, comme sa définition l'indique, devrait justement être inconditionnelle. Frauder signifie ne pas respecter des règles, des conditions. Mais comment dès lors pourrait-on concevoir leur transgression dans un contexte inconditionnel d'ouverture des droits sociaux ? Ainsi, pour paraphraser l'économiste Mancur Olson¹, auteur de la fameuse « théorie des biens publics » et théoricien de la fraude ; comment sanctionner les resquilleurs dans une ville où les transports publics seraient gratuits ?

Cependant, en dépit de ces contradictions principielles, nous assistons aujourd'hui à l'installation d'un véritable arsenal de dispositifs de contrôle et sanction dans le domaine de l'assistance sociale et notamment au sein des centres publics d'action sociale (CPAS). L'accompagnement de l'utilisateur, l'enquête sociale deviennent contrôle administratif et plongent le travailleur social dans des doutes déontologiques et identitaires. Il ne s'agit pas de critiquer le travail de terrain des assistants sociaux, mais plutôt de dénoncer les pressions exercées sur ceux qui, en première ligne, subissent la bureaucratisation de leurs fonctions et sont poussés vers un système de contrôles et sanctions.

En dépit des appels à l'autonomie communale dont les CPAS pourraient bénéficier — et donc en dépit de la marge de manœuvre qui en découlerait —, les pressions fédérales en matière de « chasse » aux fraudeurs sont bien réelles et relativement peu évitables au niveau communal. L'exemple du dispositif appelé « aide médicale urgente » est à ce titre exemplaire. Il s'agit de la prise en charge de la part des CPAS des coûts engendrés par des situations médicales non couvertes par les mutuelles. Normalement, l'État fédéral intervenait à hauteur de 80 % dans la couverture de ces frais, les finances communales des CPAS couvrant les 20 % restants. Désormais, une récente circulaire gouvernementale précise que la prise en charge fédérale pourrait atteindre les 100 % si les CPAS se montraient, selon des critères statistiques basés sur des quotas d'exclusion, particulièrement sélectifs lors des examens des dossiers. Chassez les fraudeurs — ou présumés tels —, vous serez recomposés financièrement et tant pis pour ce qui en est des critères d'éligibilité objectifs tels que l'évaluation des besoins réels en termes d'aide médicale.

FRAUDE SOCIALE VERSUS SOUS-PROTECTION SOCIALE

La fraude sociale pose la question de l'individu qui disposerait de droits sociaux non fondés ou illégitimes. Il s'agirait d'une personne qui percevrait indument des revenus de substitution ou d'autres formes d'aide sociale.

1. Olson Mancur, *Logique de l'action collective*, PUF, 1978

L'identification de ces individus et leur exclusion du régime d'allocation permettraient d'effectuer des économies, de rationaliser le système d'aide et de redistribuer ainsi de manière plus sélective et donc efficace les montants de l'assistance sociale. Cette exclusion constituerait, de manière subsidiaire, un incitatif au retour sur le marché du travail du fraudeur.

Cependant, cette interprétation du contexte social de la pauvreté repose sur une analyse sociologique facilement falsifiable. Les enquêtes et recherches disponibles montrent en effet que le nombre de personnes bénéficiant d'aides ou prestations « illégales » est statistiquement très peu significatif. Il est encore moins important quand on le compare au nombre de personnes qui, tout en ayant la possibilité d'ouvrir des droits sociaux, ne le font pas car empêchés par une forte bureaucratisation des procédures ou la crainte de contrôles et inspections. En d'autres termes, le nombre de bénéficiaires illicites serait extrêmement peu important, alors que beaucoup de personnes ne bénéficient pas d'aides sociales auxquelles elles pourraient aspirer. Nous savons ainsi, grâce aux enquêtes des Mutualités chrétiennes, que seul un tiers des ayants droit bénéficie de facto des systèmes de réduction des coûts médicaux tels que les systèmes « Bim » ou « Omnio² ». Nous savons également que moins d'un tiers des personnes exclues par l'Onem du régime des allocations chômage s'adressent à un CPAS afin d'ouvrir un droit au revenu d'intégration sociale. Où vont-ils ? Vers du travail au noir, précaire et mal rémunéré ? Vers des formes de solidarité primaire telles que la famille ou la communauté ? Dans tous les cas, on ne pourra pas les compter parmi les fraudeurs visés par la rhétorique sociale de la secrétaire d'État.

La réponse à l'attaque populiste qui constitue la logique politique de la lutte contre la fraude sociale est à la fois normative et empirique. Elle est normative car, dans le contexte d'une assistance sociale par définition pensée comme inconditionnelle, la fraude constitue un contresens éthique. Comment ne pas respecter des conditions si, par définition, l'ouverture des droits a été conçue comme non conditionnelle et donc universelle ?

Elle est empirique car, de fait, le nombre des fraudeurs potentiels apparaît comme extrêmement faible et donc incommensurable eût égard aux personnes qui n'ouvrent pas des droits sociaux tout en ayant la possibilité légale et théorique de le faire. C'est probablement dans cette direction qu'il faudrait penser une réponse à la politique réactionnaire et restrictive définie dans ces pages. Informer les personnes de leurs droits, les inciter à les revendiquer et les ouvrir, identifier les « poches » de sous-protection sociale et les groupes sociaux qui les composent, comprendre pourquoi ces droits ne sont pas ouverts et quels mécanismes sociaux, politiques et administratifs en freinent l'accessibilité. ■

2 *Uitbreiding verhooghte verzekeringstegemoetkoming Omnio. Voorbereinde studie, RDQ Dienst Geneeskundige Verzorking, RIZIV-INAMI, 2007.*