

LE DOSSIER SOCIAL ÉLECTRONIQUE EN CPAS

CRITIQUE D'UNE PROPOSITION DE RÉOLUTION DÉPOSÉE PAR LA NVA

Jean Blairon et Isabelle Dubois

L'OBJET

La députée fédérale N-V.A. Sarah Smeyers a déposé le 22 avril 2015 une proposition de résolution concernant l'introduction d'un dossier social électronique (DSE) dans les C.P.A.S.

L'enjeu du texte est de permettre un « transfert de données structurel et automatique digne de ce nom entre les différents CPAS appelés à prendre une décision à propos d'une même personne. »

Pratiquement, le transfert est censé concerner des cas où un demandeur ou un bénéficiaire de l'aide sociale passe sous la compétence d'un autre CPAS, par exemple en cas de déménagement.

La proposition de résolution s'offusque, au nom de la modernité, de la perte de temps que représenterait la nécessité de mener à nouveau une « enquête sociale complète » :

« Cette situation kafkaïenne n'est pas admissible dans une administration moderne et empêche la mise en œuvre d'une politique sociale correcte et efficace. »

L'éloge de la modernité et de l'efficacité paraît toutefois bien incantatoire, puisque la proposition de résolution cite bien les chiffres globaux relatifs au nombre de personnes qui sollicitent une aide d'un CPAS (revenu d'intégration et aide sociale, soit, en 2012, respectivement 160.000 et 80.000 personnes¹), mais ne fournit aucun chiffre relatif au pourcentage de personnes concernées par un déménagement ou un renouvellement de demande dans un autre CPAS.

Comme aucune estimation financière n'est donnée du coût de conception et d'implantation d'un DSE dans l'ensemble des CPAS (hardware et software), on peut s'étonner du recours au thème de l'efficacité.

De même, il conviendrait de se pencher sur la réalité des **conséquences probables** qui sont avancées pour justifier l'introduction du DSE : l'argument semi-logique des « conséquences probables » consiste à appuyer le bien-fondé d'une prise de position sur les effets que le phénomène concerné va produire. Il appartiendra aux agents de terrain et à leurs représentants de se prononcer sur la « probabilité » réelle des conséquences que l'argumentation de Mme Smeyers met en avant ; par exemple :

- Y aura-t-il réel allègement du travail social ? Réelle simplification administrative ?
- Quelle sera la plus-value du DSE par rapport à ce qui existe déjà, à savoir le transfert de certaines données par la Banque-carrefour de la Sécurité sociale ?
- Pourra-t-on réellement se passer en cas de déménagement d'une enquête sociale et d'une rencontre in vivo² ?

1 Nous citons les chiffres avancés par les auteurs de la proposition. Nous craignons qu'ils n'aient augmenté de manière significative, notamment du fait des exclusions subies par les demandeurs d'emploi.

2 En cas de déménagement, la résidence et la composition du ménage devront de facto être revérifiées ; en outre, selon la législation, d'autres informations doivent être vérifiées **au moment de la demande** (ressources, épuisement des droits sociaux).

- L'économie budgétaire promise par l'introduction du DSE sera-t-elle réelle ? Les services publics deviendront-ils plus « performants » avec l'introduction de cette « innovation » ?

Mais il conviendrait en tout état de cause de ne pas céder à la facilité qui consisterait à considérer que la proposition fait preuve de légèreté et à s'en tenir là.

Les enjeux engagés par cette proposition nous paraissent également d'une autre nature comme d'une autre envergure et nous aimerions mobiliser dans ce cadre les apports de l'analyse institutionnelle pour étayer notre désaccord complet par rapport à l'introduction, apparemment improvisée à lire l'argumentaire proposé, d'un DSE dans la vie des agents de CPAS.

Nous sommes en effet dans le cas, bien théorisé par les sociologues de l'acteur-réseau (S.A.R.), de l'insertion d'une « créature » dans la vie quotidienne.

Par le terme « créature », M. Callon et consorts entendent une « invention de laboratoire », un acteur technique, « non-humain » - en l'occurrence : un logiciel, un format de dossier organisant des données, des flux automatisés - qui va influencer sur la vie de citoyens et de professionnels et sur leurs relations, souvent d'une façon sous-estimée, impensée ou immaîtrisée (« out of control »).

LE POINT DE VUE DE L'ANALYSE INSTITUTIONNELLE

Nous sommes dans une situation humaine : un **agent public** garantit qu'un être humain en proie à un accident de la vie n'est pas abandonné à son sort et bénéficie en conséquence d'une « assurance sociale » permise par la solidarité **collective**.

L'introduction dans cette situation humaine d'un « acteur non humain » qui aura son action propre peut être analysée du point de vue de l'analyse institutionnelle.

Celle-ci a toujours posé qu'une situation devait être lue à partir d'un point de vue global. Pour Félix Guattari, deux questions incarnent ce point de vue :

« *De quelle société cet agent est-il l'interprète ?* »

« *Pour quelle religion officie-t-il ?* »

De quelle société le DSE sera-t-il l'interprète ?

La proposition de résolution ne s'en cache pas : elle est construite en référence à la question de la « fraude sociale », même si elle reconnaît qu'elle est imputable à « un groupe limité de personnes »³. Il est toujours interpellant de voir une règle construite à partir de l'exception.

Les allusions à la thématique « limitée » ne sont pas peu nombreuses ; citons-en deux :

« Le transfert de données par voie électronique lorsque le demandeur vient à relever d'un autre CPAS pourra entraîner une simplification administrative et permettra de détecter la fraude sociale plus efficacement. »⁴

Plus loin, on se fait plus précis :

« L'échange de données personnelles **objectives** entre les différents CPAS en ce qui concerne les **antécédents** en matière de dossiers, d'octrois, de **mesures d'activation et d'autres informations pertinentes** permettra aux CPAS de lutter plus facilement contre la fraude sociale, **tant au niveau de sa prévention que de sa détection.** »

3 Comme d'autres sources d'ailleurs, comme la recherche commanditée en son temps par Madame Maggie De Block. Cette convergence ne semble toutefois pas produire une adaptation des représentations, comportements et mesures...

4 Notons la nuance dans la probabilité : « pourra entraîner une simplification / permettra de détecter ».

On voit ici que l'on se réfère à une société où l'aide sociale sera dépendante d'une **preuve de mérite**. Nous sommes clairement dans une politique de droite, si l'on se réfère à l'analyse sans appel de Pierre Bourdieu :

« D'un côté, ceux qui veulent étendre ou maintenir la définition en vigueur des « sociaux » - droit au travail, droit à la santé, droit au logement, droit à l'éducation, etc. -, **collectivement et publiquement reconnus et assumés** - à travers des formes diverses d'assurance, allocation chômage, aide au logement, allocations familiales, etc., - et évalués selon le principe « à chacun ses besoins » (dont l'expression paradigmatique est l'idée de « minimum vital »⁵). De l'autre, ceux qui veulent redéfinir et réduire les interventions de « l'Etat-Providence », notamment par la mise en œuvre de mesures inspirées par le principe « à chacun selon ses mérites », et portant à proportionner l'aide accordée aux revenus monétaires ainsi institués en mesure ultime de la valeur sociale des agents. »⁶

Il s'agit en l'occurrence pour la NVA et toute la droite au pouvoir d'**affirmer et d'assumer publiquement** que ces droits doivent devenir conditionnés (puisque le DSE comportera des informations sur « les mesures d'activation et d'autres informations « pertinentes » »).

Le DSE constituera un acteur particulièrement redoutable de cette conditionnalité (c'est-à-dire de la restriction des droits sociaux).

Nous allons en faire une rapide démonstration.

On constate que l'idéologie de l'activation est bien présente dans plus d'un CPAS. Le revenu d'Intégration Sociale (RIS) peut en effet être conditionné à la construction d'un Projet Individualisé d'Intégration Sociale (PIIS). Celui-ci peut⁷ porter soit sur la dimension professionnelle soit sur la dimension sociale ; il doit être contractualisé et se baser sur « les aspirations, les aptitudes, les qualifications et les besoins de l'intéressé »⁸.

En pratique, on peut tomber dans des logiques d'action qui imposent des démarches inadaptées (par exemple exclusivement professionnelles) pour vérifier le caractère « méritant » du demandeur, en faisant fi de ses aspirations et besoins, et plus encore des possibilités que la société lui offre ou ne lui offre pas !

Dans le contexte d'une recherche sur les jeunes cartographiés comme NEET (Not in Employment, Education or Training), nous avons rencontré plusieurs situations de ce type. La plus emblématique est celle de Renaud. Sans revenu, il fait une demande de Revenu d'Intégration Sociale (RIS). Son assistante sociale référente l'oblige à mettre en œuvre une série de démarches d'activation professionnelle proprement abusives⁹. Les résistances de Renaud à ces abus sont en outre requalifiées en preuves de sa non-volonté de s'activer.

On imagine sans peine ce que pourrait contenir dans ce cas de figure la version électronique « objective » des comportements de Renaud.

L'absence d'une enquête sociale digne de ce nom, en cas de déménagement, confèrera à la première « enquête » statut de verdict et d'effet de destin - qui plus est sans recours possible.

5 Le Secrétaire d'Etat Philippe Courard était allé clairement dans ce sens en demandant qu'un tel minimum soit calculé pour chaque pays de l'Union et ainsi garanti à chaque citoyen selon ses besoins. (En 2010 dans le cadre de la présidence belge de l'UE concomitante avec l'année européenne de lutte contre la pauvreté...)

6 P. Bourdieu, « Le marché de la maison », in Les structures sociales de l'économie, Paris, Seuil, 2000, p. 148.

7 Pour les jeunes de 18 à 25 ans, il s'agit d'une obligation.

8 Cf. http://www.ocmw-info-cpas.be/index.php/fiche_FT_fr/le_projet_individualise_dintegration_sociale_piis_ft

9 Dans une analyse publiée parallèlement à celle-ci, nous donnons un résumé de cette interview et l'analysons en termes de violence institutionnelle : J. Blairon, « Comment qualifier et repérer des violences institutionnelles imputables aux institutions ? », *Intermag.be*, analyses et études 2015, www.intermag.be/514.

L'analyse institutionnelle s'est toujours intéressée de très près aux violences institutionnelles.

Nous pouvons nous reporter ici au travail de Goffman, consacré aux « procédés » qui permettent de mortifier la personnalité, de faire perdre à des « bénéficiaires » leurs références propres pour qu'ils incorporent la « contre-vision du monde » qui est celle de l'institution¹⁰.

Un de ces procédés est, on le sait, le « déshabillage » et le dépouillement des objets personnels. Il peut être matériel (on est soumis à un déshabillage, à diverses mesures d'« hygiène », puis affublé d'un uniforme), mais aussi immatériel : le récit que l'on peut faire de ses difficultés, la présentation de soi qu'on peut réaliser, les arguments que l'on peut employer – dont la récolte constitue l'objet même de ce qu'on appelle improprement l'enquête sociale – tout cela est remplacé par un « costume de données » formaté sur lequel le bénéficiaire n'a aucune prise (alors que le rapport d'enquête sociale est contre-signé par lui).

On sait que les régressions en matière de politiques sociales sont loin d'être approuvées par tous les agents sociaux ; d'autres s'en font au contraire les relais énergiques.

On peut se demander si le DSE ne fournira pas à cette seconde catégorie un alibi de premier ordre pour accepter (ou contribuer à) ce qu'il faut bien appeler la désobjectivation des bénéficiaires.

Michel Wieviorka, en analysant la violence et en référant la mise en œuvre de celle-ci à différentes formes de difficultés de subjectivation évoque le cas des « non-sujets ». Dans sa forme extrême, cette configuration est celle où le sujet violent se dénie toute autonomie : il n'aurait fait qu'exécuter les ordres (c'était on s'en souvient la ligne de défense d'Eichmann)¹¹. Le thème est : « je ne suis pas responsable de cette violence, j'étais un non-sujet, un pur exécutant ».

On doit se demander si l'introduction du DSE dans la vie des travailleurs sociaux ne va pas dédouaner un certain nombre d'entre eux de leur responsabilité en matière d'exercice de violence institutionnelle : « ce n'est pas moi, j'ai suivi ce que contenait le DSE ».

Nous aurions alors affaire à une curieuse conjonction d'un acteur non-humain et d'un non-sujet, pour légitimer une régression en matière de droits sociaux effectifs.

C'est de cette société méritocratique « à l'envers » que le DSE pourrait être l'interprète.

Notons à ce sujet que cette société « méritocratique » « à l'envers » (où il s'agit de faire en sorte que moins de personnes voient leurs droits sociaux effectivement reconnus) est parfaitement asymétrique. En haut de la société, en effet, ceux qui ont démerité se voient très facilement pardonnés si ce n'est encouragés : une Déclaration Libératoire Unique (DLU) a été proposée (à trois reprises) aux fraudeurs fiscaux ; dès 2003, Thierry Afschrift, avocat fiscaliste, professeur à l'ULB et à Solvay, la présentait ainsi :

« Mais, pour d'autres contribuables, l'amnistie fiscale peut présenter un intérêt parfois très important. Elle offre d'abord une immunité pénale, qui ne peut être obtenue que de cette manière, pour des fonds rapatriés suite à des actes de fraude fiscale. Ensuite, elle permet à chaque contribuable de déterminer lui-même le montant qu'il compte régulariser, en choisissant par exemple de ne régulariser qu'une partie des avoirs qu'il possède à l'étranger, voire même une partie des avoirs qu'il possède sur un compte déterminé. Cela offre une souplesse très importante, qui, pour autant qu'on inscrive une telle opération dans le cadre d'actes d'optimisation fiscale d'un patrimoine, peut s'avérer particulièrement souhaitable. Il ne faut en outre pas oublier que, pour de nombreux contribuables, l'amnistie fiscale pourra être obtenue en payant seulement

¹⁰ Présentation détaillée dans l'analyse précitée.

¹¹ M. Wieviorka, *La violence*, Paris, Hachette, 2005, p. 296.v

9% ou 6%, du revenu qui a éludé l'impôt et non du capital qui a produit ce revenu. Dans de tels cas, l'amnistie fiscale peut présenter un intérêt important. Et en outre, elle peut souvent être le prélude, plus paradoxalement, à une véritable organisation internationale de la fortune d'un contribuable : rien n'interdit à une personne profitant de l'amnistie fiscale, d'envoyer à l'étranger les fonds, immunisés contre une accusation d'ordre pénal, dans des conditions où aucun impôt n'est éludé. Il est même possible de ne pas rapatrier les fonds du tout. »¹²

En haut de la société, ceux qui ont fraudé peuvent être amnistiés, voire récompensés et encouragés à « optimiser fiscalement leur patrimoine ». En bas, ceux qui n'auront pas été jugés assez méritants pour bénéficier effectivement de leur droit (pour autant qualifié de « fondamental ») par un travailleur social, « bénéficieront », en cas de déménagement, d'une double peine « grâce » au DSE, qui « objectivera » les éléments rien moins qu'objectifs qui auront qualifié les circonstances de son « activation » (et occasionné un refus d'octroi).

Il est piquant d'observer d'ailleurs qu'une proposition de loi du 3 février 2015 déposée par deux députés de l'Open VLD institue la même asymétrie en matière de visite des agents du fisc au domicile d'un contribuable. Le point de vue est de limiter le pouvoir des agents ou la portée de leurs constatations. Dans leurs développements, les auteurs de la proposition avancent ceci :

« La portée du droit de visite de l'administration reste en tout état de cause une question controversée. Lorsque le texte de loi est imprécis et que les travaux parlementaires ne permettent pas de trancher, dès lors qu'ils peuvent visiblement être interprétés de différentes manières, il y aurait lieu, en vertu des règles d'interprétation généralement admises, de trancher la question au bénéfice du contribuable (selon l'adage *in dubio contra fiscum* et parce que le droit de visite limite les droits fondamentaux du contribuable).¹³

Nous aimerions voir émerger une proposition équivalente en matière de protection par rapport à la visite au domicile de demandeurs du CPAS – mais nous savons que l'on va actuellement en sens inverse, y compris en matière de visites « inopinées » au domicile des chômeurs¹⁴...

Bref, le raisonnement en termes d'asymétrie nous conduit à dire que l'introduction de la créature « DSE » nous fera entrer de façon inacceptable dans le cadre d'une « **perte d'intérêt notionnelle**¹⁵ » pour les moins favorisés d'entre nous.

Si on imagine que la députée Smeyers n'est pas seule à « pousser » cette proposition, il sera très intéressant de voir qui – politiques, agents d'influence, responsables administratifs, etc. - ira dans le même sens de cette « interprétation » de la société et pour quelles raisons.

La religion technologique

On doit ajouter en effet à notre raisonnement que la religion technologique et de l'« e-government » sévit un peu partout et confine désormais à un fondamentalisme bien préoccupant.

On n'aborde le plus souvent en effet l'introduction des « nouvelles » « technologies » que sous l'angle vertueux, alors que nous ne savons que trop bien qu'elles peuvent se révéler très contre-productives

12 <http://www.idefisc.be/>.

13 DOC 54 0862/001, *Chambre des Représentants*.

14 <http://actualite.lesoir.be/belgique/fraude-chomage.html>.

15 La Notion est un « concept, objet de connaissance qui procède d'une représentation intellectuelle et non des données sensorielles » (réunies par exemple dans le cas d'une enquête sociale digne de ce nom). G. Thynès et A. Lempereur, *Dictionnaire général des sciences humaines*, Paris, Editions universitaires, 1975, p. 654.

ou entraîner des effets très indésirés.

Bruno Bettelheim, dans son ouvrage *Le cœur conscient*¹⁶, attirait déjà l'attention sur la nécessité d'envisager toute technologie dans sa double face.

Cela se fait de moins en moins ; pire : il n'y a que peu de place pour le débat démocratique en la matière.

Nous assistons en effet, d'une part, à des préparations très discrètes, qui ouvrent le débat quand des choix déterminants ont déjà eu lieu, et, d'autre part, à toutes sortes de tentatives d'échapper à toute discussion, comme si celles-ci ne pouvaient qu'être inspirées par des représentations archaïques et des résistances inopportunes.

Il y a en l'espèce un véritable déficit démocratique, comme si l'objet (la gestion « technologique » de la relation sociale ou de la relation Etat/association ou de la relation Etat/citoyen) entraînait en parallèle la déconsidération de la démocratie représentative.

La conjonction d'une certaine « interprétation » de la société et de la religion technologique donnera-t-elle lieu à des affects de pouvoir conduisant des « responsables » à imposer, contre la Raison, contre les avis légitimement représentatifs¹⁷ (et parfois contre vents et marées), une « créature » frankensteinienne à des citoyens dont ils ne partagent pas (voire méconnaissent ?) la condition ?

Il nous semble que l'esprit de la charte de l'assuré social interdit ce fondamentalisme technologique¹⁸ et que le plus urgent en matière d'aide sociale est au contraire de favoriser la prise en compte et le renforcement de l'indépendance et de la force propositionnelle des bénéficiaires eux-mêmes, en un mot de leur culture.



Pour citer cette analyse

Jean Blairon et Isabelle Dubois, « Le dossier social électronique en CPAS Critique d'une proposition de résolution déposée par la NVA », *Intermag.be*, [en ligne], Analyses et études RTA asbl, juin 2015, URL : www.intermag.be/515.

16 Rappelons qu'il s'agit d'un ouvrage où Bettelheim mobilise ce qu'il a vécu comme prisonnier d'un camp d'extermination pour comprendre la société que l'on allait qualifier de « post-industrielle »...

17 Par exemple de fédérations ; nous ne sachions pas que les fédérations de CPAS partagent l'engouement pour le DSE censé incarner la modernité...

18 Celle-ci recommande de ne pas aggraver la fracture numérique en recourant exclusivement à des sites internet : « L'information disponible sur internet ne doit pas faire oublier la nécessité de points de contact physiques. » (cfr J.-F. Neven, *La charte de l'assuré social : un outil méconnu au service de l'effectivité des droits sociaux*, http://www.armoedebestrijding.be/publications/studiedag%20socbe/Charte_Neven.pdf.
Que dire alors des actes professionnels qui doivent décider de l'octroi ou non de droits fondamentaux ?