



« Tout soupçon de fraude déclencherait une visite domiciliaire inopinée. »

 SOCIAL

La fraude sociale à l'épreuve des consommations énergétiques

> François GREVISSE et Véronique VAN DER PLANCKE (*)

Lutter contre la fraude sociale en contrôlant les données énergétiques des chômeurs et allocataires sociaux : tel est le pari du gouvernement Michel. Une mesure stigmatisante qui ne résiste pas à l'analyse. Au contraire, elle s'avère inefficace tant en termes de fiabilité technique que de justice sociale. Explications.

En décembre 2014, Bart Tommelein, le secrétaire d'État à la Lutte contre la fraude sociale, annonçait son intention d'utiliser les données de consommation énergétique des ménages pour lutter contre la fraude sociale. En avril dernier, son « plan d'action 2015 » précisait ce projet, dont l'entrée en vigueur nous est annoncée pour octobre. En juin, la Commission de la protection de la vie privée (CPVP) rendait un avis, l'invitant à revoir sa copie¹. Si le projet de loi devait être adopté en l'état, les données énergétiques de tous les allocataires sociaux seraient automatiquement transmises à l'administration par les fournisseurs.

Cette opération, baptisée « dataming de l'assuré social », profilerait les

abuseurs. Le profilage est « une technique de traitement automatisé des données qui consiste à appliquer un "profil" – c'est-à-dire un ensemble de données qui caractérisent une catégorie d'individus – à une personne physique, notamment afin de prendre des décisions à son sujet ou d'analyser ou de prévoir ses préférences, comportements et attitudes personnels » (la même méthode est utilisée pour proposer des publicités sur-mesure aux internautes)². En pratique, le profilage est fondé sur une collecte massive de données à caractère personnel, stockées dans une gigantesque base de données. Ces données sont ensuite analysées par un logiciel de calcul qui met en évidence des corrélations statistiques

entre certaines caractéristiques. « Enfin, en fonction du résultat de ces calculs, chaque individu est rattaché à une catégorie prédéterminée de la population, qui présente des caractéristiques spécifiques, justifiant qu'on réserve à cette personne, à titre personnel, une attitude particulière, comme, par exemple, une inspection sociale pour les fraudeurs sociaux présumés »³.

Ainsi, si les consommations sont anormalement élevées pour une personne, celle-ci serait soupçonnée de ne pas vivre seule, mais de cohabiter avec une personne domiciliée ailleurs. À l'inverse, si une personne ne consomme rien, ce serait le signe qu'elle n'habite pas où elle le prétend, et que sa domiciliation est donc fictive. La Banque car-

La gouvernementalité algorithmique

Le «datamining de l'assuré social» participe à ce qu'Antoinette Rouvroy, chercheuse en droit de l'Université de Namur, nomme «la gouvernementalité algorithmique», un nouveau mode d'exercice du pouvoir fondé sur un traitement statistique et automatisé des données. «L'intelligence et l'«efficacité» de ces dispositifs (...) consistent dans le fait qu'ils sont capables d'interpréter eux-mêmes les données qu'ils enregistrent en fonction de critères de normalité ou d'anormalité (...). Rompant avec les ambitions modernes de la rationalité déductive reliant les phénomènes observables (c'est-à-dire les phénomènes préalablement sélectionnés comme objets d'observation et d'analyse en fonction de critères d'intérêt explicites ou implicites) à leurs causes, la rationalité statistique suit une logique inductive bien particulière dès lors qu'elle tire sa force du traitement automatisé d'informations dont la seule qualité est l'aspect massif: indifférente aux causes des phénomènes, cette rationalité s'ancre dans l'observation purement statistique de corrélations (indépendantes de toute logique) entre données recueillies d'une manière absolument non sélective dans une variété de contextes hétérogènes les uns aux autres»¹.

Ainsi quitte-t-on dangereusement le monde du langage et de la justification (le monde informationnel) pour entrer dans celui des données, un monde computationnel. Pour motiver un contrôle domiciliaire dommageable en lui-même au respect de la vie privée, il ne serait dès lors plus nécessaire de s'interroger sur les raisons pour lesquelles un ménage consomme si peu, mais simplement de constater que le ménage consomme nettement moins que d'autres ménages «du même type», sans pour autant que la définition des «types» de ménages en question – dévolue à une méthode algorithmique – ne soit soumise au contrôle démocratique. #

1. Antoinette Rouvroy et Thomas Berns, «Le nouveau pouvoir statistique. Ou quand le contrôle s'exerce sur un réel normé, docile et sans événement car constitué de corps "numériques"...», *Multitudes*, 2010/1 (n° 40), pp.88-103.

refour de la Sécurité sociale, à laquelle est relié l'ensemble des organismes de l'ONSS (Onem, Inami, etc.), deviendrait une plaque tournante du croisement de bases de données. Tout soupçon de fraude déclencherait une visite domiciliaire inopinée.

Du profilage à l'illusion

En dépit des apparences, cette méthode pourrait bien se révéler excessivement complexe et engendrer de nombreuses erreurs. Elle nécessite en effet de définir une norme fiable en dessous et au-dessus de laquelle une consommation d'énergie sera considérée comme «anormale». Or une telle norme devrait idéalement tenir compte d'un très large

ensemble de facteurs. Ainsi, la consommation «normale» de chauffage d'un appartement quatre façades de 50 m², vétuste et situé sous toiture, est près de vingt fois supérieure⁴ à celle d'un studio neuf de 25 m². Ni l'un ni l'autre de ces logements ne fait pourtant figure d'exception et tous deux pourraient accueillir le même ménage. Le fait de vivre dans une maison plutôt que dans un appartement détermine d'ailleurs à lui seul une plus grande part de la consommation globale que la composition du ménage⁵. De même, la consommation d'électricité et d'eau passe du simple au double entre un électroménager récent et son homologue plus ancien⁶ (et bien davantage encore lorsque l'appareil est défectueux); la consommation d'eau varie d'un facteur 2,5 entre une chasse éco-

nomique et une chasse classique et du simple au triple entre une douche et un bain⁷; un logement chauffé à l'électricité consomme cinq à dix fois plus d'électricité qu'un autre⁸. Les habitudes du ménage et le taux d'occupation du logement peuvent enfin donner lieu à des variations importantes des consommations, entre ceux qui se veulent économes et ceux qui y prêtent moins d'attention, mais aussi entre ceux qui lavent leur linge chez eux et ceux qui le font en laverie, ceux qui cuisinent et ceux qui achètent des plats préparés, ceux qui passent leur journée au travail et ceux qui restent à la maison, ceux qui chauffent tout le logement à 20°C et ceux qui ne chauffent que les pièces de vie ou se limitent à 18°C. L'avis du 17 juin 2015 de la CPVP reconnaît d'ailleurs qu'«une consommation élevée ou faible d'eau ou d'énergie peut s'expliquer par de nombreux paramètres qui n'ont rien à voir avec la fraude».

Les statistiques relatives aux factures énergétiques des ménages traduisent bien cette réalité. L'écart-type de la facture énergétique par adulte équivalent avoisine les 50% de la facture moyenne, et même 60% pour les ménages aux revenus les plus faibles⁹. En d'autres termes, on peut considérer qu'il est fréquent qu'un ménage – et *a fortiori* un ménage précaire – consomme 50 à 60% de plus ou de moins que la moyenne. Il est donc impossible de définir une norme de consommation fiable fondée exclusivement sur la composition des ménages et sur leur revenu.

On perçoit cependant assez mal comment tenir compte de la taille et de la performance énergétique des logements, des équipements électroménagers ou, à plus forte raison, du temps d'occupation du logement, des habitudes et des seuils de confort des habitants. Il n'existe en fait aucune base de données rigoureuse pour cela. Par ailleurs, même le nombre de personnes domiciliées – une donnée pourtant réputée fiable – peut s'éloigner du nombre d'occupants effectifs sans qu'il y ait fraude pour autant: les familles recomposées¹⁰ accueillent entre autres

régulièrement des enfants qui n'y sont pas domiciliés, tandis que les étudiants en kot sont généralement domiciliés chez leurs parents. Rien n'interdit finalement d'accueillir chez soi des proches pour des durées plus ou moins longues.

Il est en particulier tout à fait illusoire d'espérer ainsi diagnostiquer, avec justice et précision, les ménages qui accueillent plus d'occupants que ceux qui y sont domiciliés, puisqu'il n'est pas exceptionnel que la consommation d'un isolé excède largement celle de deux consommateurs moyens : une personne isolée cuisine-t-elle nécessairement moins qu'un couple ? Regarde-t-elle moins la télévision ? Habite-t-elle systématiquement un logement plus petit (statistiquement moins énergivore) ? Un isolé ne possède-t-il qu'un demi-frigo ? Pareil diagnostic – fût-il correct – ne pourrait par ailleurs être systématiquement assimilé à de la fraude sociale (voir *supra*).

On ne peut finalement qu'admettre que le profilage traduira les situations individuelles de manière très imparfaite, un constat qui dépasse d'ailleurs le seul profilage énergétique : « Le nombre de données traitées en provenance de l'ensemble des administrations est tellement important que des erreurs sont inévitables. Or, ces erreurs peuvent

comme anormales soient soit quasi nulles, soit nettement supérieures à ce qu'il est raisonnablement possible de consommer. Il serait ainsi envisageable de se référer aux seuils utilisés par les Codes du logement wallon et bruxellois

« Il est impossible de définir une norme de consommation fiable fondée exclusivement sur la composition des ménages et sur leur revenu. »

afin de présumer de l'occupation d'un logement, ainsi que le suggérait en 2012 un avis de la CPVP à propos d'un projet de loi similaire¹². Ces seuils – inférieurs à 5% de la consommation d'électricité d'un consommateur moyen et à 15% de la consommation moyenne d'eau – permettent toutefois exclusivement de détecter des immeubles vides. Ils sont, en revanche, aveugles au cas des logements qui abritent deux personnes dont une seule est domiciliée sur place, tout comme à celui des compteurs collectifs desservant simultanément des domiciles fictifs et réels. Pour « traquer tous les potentiels fraudeurs », la tentation de Bart Tommelein revient, dès lors, à resserrer progressivement les seuils, à

qui ploient sous d'impayables factures seront à présent soupçonnés d'héberger un faux isolé (13% des ménages sous le seuil de pauvreté connaissent des arriérés de factures courantes¹³). À l'inverse, ceux qui sacrifient le confort le

plus élémentaire à l'équilibre d'un budget étriqué se verront soupçonnés d'habiter ailleurs : plus de 160.000 ménages belges sont confrontés à une privation d'énergie telle qu'ils consomment moins de la moitié de ce que consomment les ménages de même dimension logés dans des logements similaires¹⁴. Est-ce donc si louche d'être pauvre ? Cela justifie-t-il vraiment le comptage des brosse à dents ?

Mais bien entendu, la visite domiciliaire – qui serait déclenchée à la suite d'une consommation énergétique jugée anormale – n'est finalement qu'une formalité pour qui n'a rien à cacher. Et qu'auraient donc à cacher ces ménages précarisés ? Quelle pudeur peut-il bien y avoir à dévoiler son intérieur à un professionnel ? D'après Eurostat, en 2013, 6% des ménages belges – dont 18% de ceux qui vivent sous le seuil de pauvreté – étaient incapables de chauffer leur logement à un niveau suffisant pour des raisons économiques. 18% des ménages – dont 27% de ceux qui vivent sous le seuil de pauvreté – habitaient en outre un logement dont le toit perce, dont les murs ou les sols sont humides, ou ayant de la pourriture dans l'encadrement des fenêtres. Face à pareilles situations, le sentiment de honte prévaut souvent. Cela entraîne l'impossibilité de recevoir des amis chez soi. Il en résulte un isolement intrinsèquement dommageable à la santé mentale. Albert, 50 ans et habitant d'un logement social, en témoigne : « C'est terrible de vivre dans une situation où il y a une forme de déshumanisation. Parce que quand

« La suspicion frappera sévèrement les ménages en précarité énergétique parmi lesquels les consommations flirtent souvent avec les extrêmes. »

avoir un impact important puisque l'individu dont le profil est affecté d'une erreur sera assimilé à une catégorie de la population qui ne lui correspond pas. Il sera alors soumis, parfois à de multiples reprises, à des décisions discriminatoires qui le privent injustement de biens ou de services auxquels il aurait pu prétendre¹¹.

Il est bien sûr toujours possible d'éviter les erreurs de diagnostic en élargissant la norme à outrance, de sorte que les seules consommations considérées

chercher un impossible compromis et à verser dans une suspicion généralisée à l'égard de tous ceux qui sortent du cadre.

De la précarité à la « pauvreté durable »

Or cette suspicion frappera sévèrement les ménages en précarité énergétique parmi lesquels les consommations flirtent souvent avec les extrêmes. Ceux

Il est urgent de supprimer le taux « cohabitant » et de garantir l'accès au taux « isolé » pour tous les bénéficiaires de revenus de remplacement.



il fait froid, on ne peut pas recevoir des gens. On a honte devant les gens»¹⁵. Martine, habitante d'un logement social également, déclare à son travailleur social : «J'ai mis le chauffage parce que tu venais». Une étude britannique révèle que 17% des ménages à bas revenus qui ont froid dans leur logement se sentent incapables d'inviter chez eux des amis ou de la famille¹⁶, une proportion qui grimpe à 26% lorsque la tempé-

un repas ou pour un verre une fois par mois¹⁷. Dévoileriez-vous à un inconnu ce que vous ne souhaitez pas montrer à vos proches? Exiger d'un ménage précarisé qu'il consente cet effort, n'est-ce pas le priver de ce que Christine Mahy (Réseau wallon de lutte contre la pauvreté¹⁸) nomme «les richesses privées, affectives et psychologiques»? N'est-ce pas le meilleur moyen de le faire basculer de la précarité à la «pauvreté

les logements froids sont responsables de plus de 1.300 morts par an²⁰. Le logement froid, sombre et humide se fait l'hôte privilégié de maladies respiratoires ou cardiovasculaires, incite à la dépression, aux sentiments de honte, d'isolement, de solitude, d'infériorité ou d'abandon. «On n'a pas envie de se lever le matin... il fait trop froid. Mon fils se plaint tout le temps. On devient dépressifs parce qu'on doit toujours laisser les rideaux fermés parce qu'il fait trop froid» (Martine). Et l'impact de la précarité énergétique ne s'arrête pas à celui du cadre de vie. C'est également le sentiment d'impuissance face à sa situation, le stress de l'endettement, «l'angoisse d'aller voir la boîte aux lettres», le sentiment d'injustice qui découle à la fois d'une atteinte à la dignité humaine et d'une difficulté à se faire entendre. Empêtrée depuis des mois dans des décomptes de charges impayables qui s'avéreront erronés, Joséphine en a fait l'expérience : «Quand j'ai reçu la facture, je ne comprenais pas grand-chose, puisque le calcul était bien différent des autres années. Alors je suis allée demander au Foyer. On m'a répondu qu'il faut d'abord payer [avant de

« Une visite domiciliaire amplifie un sentiment d'injustice et d'insécurité, un stress de la sanction et une déshumanisation déjà omniprésente. »

rature dans le logement est considérée comme très froide. La même étude nous apprend que 47% des gens qui vivent dans un logement froid s'en sentent «misérables». En Belgique, il semble que 45,8% des ménages en situation de précarité énergétique –soit près de 200.000 ménages– soient incapables d'inviter des amis ou de la famille pour

«durable» en égratignant ce qu'il lui reste d'amour propre et de confiance en lui?

On sait en outre combien la précarité énergétique altère déjà la santé physique et mentale¹⁹. Un rapport britannique estime qu'un cinquième de l'excès de mortalité hivernale est dû aux logements les plus froids. Transposé à la mortalité belge, cela signifierait que

demander]». «On a envoyé des mails, on a appelé, on est passé par toutes les étapes et rien n'a été fait (...). On vous répond que ça coule de source. On vous fait passer pour l'idiote de service»²¹.

Aussi objective et professionnelle que puisse être une visite domiciliaire, elle procède d'un lourd soupçon, elle amplifie un sentiment d'injustice et d'insécurité, un stress de la sanction et une déshumanisation déjà omniprésente. D'autant que, du constat statistique au jugement de valeur, il n'y a qu'un pas que certains inspecteurs n'hésiteront peut-être pas à franchir.

L'urgence de renverser la perspective

Les impératifs de contrôle et la suspicion systématique d'abus figurent parmi les entraves à l'accès aux prestations sociales. Cela dissuade les pauvres de revendiquer ce qui leur est dû²². Ainsi, la sous-utilisation du droit au revenu d'intégration sociale est de 65%²³, alors que la fraude sociale ne s'élève qu'à 4% pour ce même droit²⁴. À coup de traques stigmatisantes, le risque est grand d'une paupérisation croissante d'une catégorie de population déjà extrêmement démunie.

À l'évidence, l'urgence ne réside pas dans l'instauration d'une nouvelle politique de lutte contre la fraude sociale, mais bien dans l'adoption de mesures sociales sérieuses, telles que le relèvement des seuils des allocations ou encore l'individualisation des droits sociaux. Celle-ci consiste notamment à supprimer le taux «cohabitant» et garantir l'accès au taux «isolé» pour tous les bénéficiaires de revenus de remplacement²⁵. À l'inverse, le régime actuel différencie le montant des allocations d'une personne selon qu'elle soit célibataire ou non («l'option familiale»), mais aussi selon qu'elle vive seule ou en cohabitation (telle la colocation pour raisons économiques).

Les enjeux financiers de ce régime sont lourds de conséquences pour les personnes en situation précaire : le « cumul social», loin de solidariser les per-

sonnes déjà confrontées à une situation financière – mais aussi souvent sociale et émotionnelle – fragilisée, n'encourage ni le maintien du couple ni celui de la formation de famille et pénalise également la cohabitation non familiale²⁶. Or, 300.000 personnes en Belgique, soit 4% de la population, vivent en colocation, en vue notamment de réduire la consommation énergétique par personne.

L'utilisation des données énergétiques dans la lutte contre la fraude sociale s'avère finalement insatisfaisante et dangereuse tant en termes de fiabilité technique que de contrôle démocratique et de justice sociale.

(*) Centre d'appui SocialEnergie de la Fédération des services sociaux

1. Avis n° 24/2015 de la Commission de la protection de la vie privée du 17 juin 2015 sur le Chapitre II du projet de loi portant des dispositions diverses, relatif aux données de consommation des sociétés de distribution et des questionnaires de réseaux de distribution (CO-A-2015-028).

2. Voir l'article 1.d et 1.e de la Recommandation CM/Rec(2010)13 du 23 novembre 2010 du Comité des ministres aux États membres sur la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel dans le cadre du profilage.

3. Élise Degrave, « Contrôle des assurés sociaux et profilage dans le secteur public », *Journal des Tribunaux*, 20 juin 2015, n° 6610, pp. 517-518.

4. À titre d'exemple, un logement dont le certificat PEB indique un label A présente une consommation « normale » de 45 kWh/m²/an, contre 510 kWh/m²/an pour un logement de classe F ou G. Soit une différence d'un facteur 11, à multiplier encore par la dimension du logement qui varie – dans notre exemple – du simple au double entre un logement de 25 m² et un logement de 50 m².

5. Xavier May, « Analyse de la facture énergétique des ménages et mesure des difficultés rencontrées par les personnes âgées », *Service public fédéral Économie, P.M.E., Classes moyennes et Énergie*, 2013.

6. À titre d'exemple, l'indice d'efficacité énergétique (IEE) d'une machine à laver A+++ est inférieur à 46, contre plus de 87 pour une machine de classe G. Pour les « appareils de réfrigération ménagers » (comme les frigos), l'échelle d'IEE s'étend entre moins de 22 et plus de 150, soit une différence de 1 à 7 (source : <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32010R1060&from=EN>).

7. Source : <http://www.environnement.brussels/thematiques/eau/ma-consommation-deau/se-laver-sans-gaspiller>

8. L'électricité compte pour 12% en moyenne de la consommation d'énergie d'un ménage bruxellois (source : <http://www.curbain.be/fr/habiter-a-bruxelles/mon-logement/reduire-ses-consommations-delectricite>), de sorte que si les consommations de combustibles dévolues au chauffage et à l'eau chaude sanitaire sont converties en consommation d'électricité, la consommation d'électricité est alors 8 fois supérieure à la consommation moyenne d'électricité.

9. Données issues de EU-SILC 2011, transmises le 14/07/2014 en réponse à une question au SPF Économie.

10. 460.000 ménages en Belgique.

11. Élise Degrave, « Contrôle des assurés sociaux et profilage dans le secteur public », *loc. cit.*, p. 518.

12. Commission de la protection de la vie privée, avis n° 06/2012 du 8 février 2012 sur un avant-projet de loi programme en ce qui concerne la lutte contre la fraude et plus particulièrement le contrôle sur l'abus des adresses fictives par les assurés sociaux.

13. Eurostat, « Arriérés de factures courantes » (source : SILC [ilc_mdes07], consulté le 07/07/15).

14. S. Meyer, L. Holzemer, T. Nyssens, et K. Marechal, « Mesure et suivi de la précarité énergétique pour une transition énergétique qui intègre les problématiques sociales : multiplication des niveaux d'actions et d'analyses », 2^e congrès interdisciplinaire du développement durable, 20-22 mai 2015.

15. François Grevisse et Hugues-Olivier Hubert, « Mettre de l'énergie dans le social », 2015. Voir : http://www.fdss.be/uploads/Publications/FdSS/Cahiers2015/A5_Publication_Recherchection_Hors_serie_SE_2015.pdf

16. Will Anderson, Vicki White, and Andrea Finney, « Coping with low incomes and cold homes », *Energy Policy*, vol. 49, octobre 2012, pp. 40-52.

17. Françoise Bartiaux, Rosie Day, et Christophe Vandeschrick, « Energy poverty in Belgium : context and associated vulnerabilities (first results) », *Energy vulnerability in Europe*, 2014.

18. Voir : http://www.rwlp.be/images/actionpolitique/Tableaux_des_richesses_mai_2015.pdf

19. Christine Liddell and Chris Morris, « Fuel poverty and human health : a review of recent evidence », *Energy policy*, 38(6) : 2987-2997, 2010.

20. Évaluation propre, sur base de : UCL Institute of Health Equity, « The health impacts of cold homes and fuel poverty », *Friends of the Earth and the Marmot Review Team*, 2011, et : Eurostat, Causes de décès – nombres absolus – données annuelles (hlth_cd_anr), consulté le 17/04/2015.

21. Témoignages d'usagers (bande-son), Journée d'échanges « Énergie et travail social : mariage forcé ? », 2015. Voir : <http://www.socialenergie.be/index.php?mact=News,cntnt01,detail,0&cntnt01articleid=43&cntnt01origid=592&cntnt01detailtemplate=News&cntnt01returnid=592>

22. René Knüssel (dir.), « Accessibilité et non-recours aux services publics », *Les politiques sociales*, n° 3 et 4, décembre 2014.

23. Françoise De Boe et Henk Van Hootegem, « Pauvreté et ineffectivité des droits. Non-accès et non-recours aux droits », *L'observatoire*, n° 82, février 2015, p. 76.

24. SPP Intégration sociale, « Étude sur la fraude sociale au sein des CPAS », octobre 2013, 86 pages.

25. Pour une analyse fouillée de cette question, voyez la *Revue belge de sécurité sociale*, numéro 2 – Année 2009, consacrée à l'individualisation des droits en sécurité sociale (cf. http://socialsecurity.fgov.be/docs/fr/publicaties/btsz/2009/btsz_02_2009_fr.pdf), ainsi que Ghislaine Julémont, « L'individualisation des droits en sécurité sociale. Inventaire des revendications féminines et évaluation de leur impact social et budgétaire – Rapport final, janvier 2004. », 181 pages.

26. Le Service interfédéral de lutte contre la pauvreté a rappelé à de nombreuses reprises que la non-individualisation des droits pousse les personnes à rompre les solidarités familiales ou amicales.