

# Arsenal démesuré contre fraude marginale

La traque contre la fraude sociale est une bombe à retardement. Tant pour ceux qui devront appliquer cette « chasse aux fraudeurs » que pour ceux qui en seront la cible.

Bernadette Schaeck (aDAS)

Le Service Public fédéral de Programmation – Intégration Sociale a publié en mars 2014 une étude sur la fraude sociale en CPAS (1) entre mars et octobre 2013. Très peu de choses en ont filtré dans la presse, si ce n'est le fait que la proportion de fraudeurs est faible (4,5 %). L'étude mérite pourtant une analyse approfondie. Elle donne des orientations et formule des recommandations qui ne manquent pas de poser de sérieux problèmes politiques et déontologiques. Nous estimons navrant que ces recommandations aient été formulées par les CPAS eux-mêmes, du moins ceux interviewés dans le cadre de l'enquête dite qualitative (2).

Dans la foulée, deux arrêtés royaux (3) et trois circulaires (4) ont amorcé la traduction pratique de ces recommandations qui, de ce fait, deviennent des obligations s'imposant à tous les CPAS. Amorcer est bien le mot, car il s'agit d'une véritable

bombe à retardement, tant pour ceux qui devront appliquer cette « chasse aux fraudeurs », réels ou supposés, que pour ceux qui en seront la cible. En effet, ces arrêtés et circulaires vont dans le sens d'un contrôle accru du SPP-Intégration sociale sur les CPAS, assorti de possibles sanctions financières. Au final, ce sont les usagers eux-mêmes qui en feront les frais, parce que les CPAS suspendront ou supprimeront les paiements qui ne leur seraient plus remboursés par la tutelle fédérale.

Sur le plan purement statistique, l'étude est peu fiable. Seuls 48 % des CPAS ont répondu au questionnaire qui leur a été transmis, et ils ont mis en moyenne vingt minutes pour y répondre. On jurerait que le seul intérêt de cette étude est de légitimer des mesures de plus en plus restrictives et répressives à l'égard des bénéficiaires. Et, accessoirement, de renflouer les caisses de PwC

(PricewaterhouseCoopers) (5), qui a réalisé l'enquête. Et qui n'est autre qu'une des quatre plus grandes sociétés mondiales d'ingénierie fiscale, mettant son expertise au service des grosses fortunes et des multinationales pour leur permettre d'échapper au maximum à l'impôt !

## Fraude dérisoire et difficile à prouver

D'après l'étude, 4,5 % des usagers sont accusés de fraude en 2013, pour un montant moyen de 1.685 euros. Comparés aux chiffres de la fraude fiscale, on conviendra aisément qu'il s'agit de montants particulièrement dérisoires. Plus fondamentalement, nous constatons régulièrement que des usagers sont taxés de fraudeurs alors qu'ils sont parfaitement dans leur droit. La suspicion de cohabitation ou de non-résidence à l'adresse déclarée, motifs de fraude les plus souvent invoqués, aboutit fréquem-



ment au retrait de leurs droits à des usagers qui en remplissent pourtant toutes les conditions légales d'octroi. A plusieurs reprises, l'étude mentionne le fait que les CPAS déclarent avoir des difficultés à prouver les fraudes, notamment devant les tribunaux. Et ils s'en plaignent ! Pour 1.724 recouvrements (lire l'encadré en p. 46), seuls 29 dossiers ont été transmis à la justice. Il ne faut y voir aucun acte de mansuétude : si les CPAS ne recourent pas à la justice c'est, disent-ils, parce qu'ils ne disposent pas de suffisamment de preuves !

Outre la consultation des flux informatiques, essentiellement de la BCSS (Banque Carrefour de la Sécurité sociale), les moyens de détection mis en oeuvre sont, par ordre d'importance, les visites à domicile, la collaboration avec des services et/ou organisations, et les dénonciations.

Les visites à domicile sont systématiques, mais « l'intensité des enquêtes varie fortement au sein de chaque CPAS et dépend également de l'expérience, du caractère, de la vision du travailleur social qui effectue la visite à domicile ». Que faut-il entendre par « intensité de l'enquête » ? Un seul élément en est explicite, à savoir le caractère imprévu (à l'improviste) de la visite domiciliaire. Certains CPAS effectuent ce type de contrôle ; d'autres pas, par manque de temps et de moyens, dit le rapport. Pas par opposition de principe, donc. Les autres modalités possibles d'« enquête intensive » ne sont pas indiquées.

Inspections systématiques des habitations ? Contrôle des compteurs de

gaz, d'eau et d'électricité ? Enquêtes de voisinage ou de police ?

### Traques inquisitoriales

Face à cette difficulté de constater les faits réels et de recueillir des preuves (par exemple de cohabitation cachée), les CPAS souhaitent qu'on leur indique des « lignes directrices claires sur la mise en oeuvre d'une visite à domicile, afin de permettre de collecter suffisamment d'informations via l'enquête ». Le SPP-IS n'a pas (encore ?) donné de directives plus précises à ce sujet, sauf que, désormais, la visite à domicile est rendue obligatoire par les arrêtés royaux du 1er décembre 2013 relatifs aux conditions minimales de l'enquête sociale (6). La circulaire d'application de l'AR indique que le SPP contrôlera, lors de l'inspection des dossiers, que cette obligation est

tent étendre encore cette fructueuse « collaboration ». Les associations qui travaillent en partenariat avec les CPAS, par exemple au sein des relais sociaux, doivent dès lors redoubler de vigilance afin que ce partenariat ne serve pas à alimenter la répression à l'égard des usagers.

Quant à la délation, sinistre pratique en voie d'expansion, elle est à la source de pas moins de 11,7 % des cas de fraudes détectés. Une tendance peu rassurante elle aussi : vu leur bon « rendement », les CPAS pourraient être tentés d'encourager ces procédés qui rappellent pourtant les pages plus sombres de notre Histoire.

Parmi les autres moyens de lutte contre la fraude sociale, figure la consultation par certains CPAS des réseaux sociaux utilisés par leurs usagers.

**4,5 % des usagers sont accusés de fraude en 2013, pour un montant moyen de 1.685 euros. Des montants dérisoires au regard de la fraude fiscale.**

bien respectée.

La détection des fraudes par l'échange d'informations avec des services et/ou organisations (16,7 % du total) est inquiétante. Le rapport d'enquête ne dit rien sur le type d'associations et de services concernés, ni sur la manière dont la « collaboration » s'établit. La police est certainement au nombre de ces « services », mais n'est sans doute pas la seule. Forts de ces résultats encourageants, les CPAS souhai-

### Recommandations peu recommandables

Le rapport d'enquête fait l'inventaire des propositions émises par les CPAS interviewés (vingt au total) et soumises à vingt autres qui, apparemment, les partagent.

En voici les principales : le développement des échanges avec la police, le développement des échanges avec les pays d'origine (des usagers), la suppression du secret bancaire (NDLR : ↗)



⇒ mais pas celui qui permettrait de lutter contre la fraude fiscale !), l'augmentation du nombre de visites à domicile et la réalisation de visites à domicile en dehors des heures de bureau.

Même si cela ne figure pas dans le chapitre « recommandations », il faut mentionner que les CPAS interrogés dans l'enquête qualitative émettent le souhait que la BCSS leur donne accès à des données beaucoup plus étendues encore que ce n'est le cas actuellement : données fiscales (IPP, extraits de rôle), bancaires (épargne des bénéficiaires), DIV (immatriculation des voitures), étrangères (pensions, revenus professionnels, revenus mobiliers et immobiliers), pensions alimentaires...

Une des recommandations émises demande quelques explications et commentaires. Il s'agit du souhait de « résoudre le problème de la reconnaissance des preuves admissibles par le Tribunal du travail : admettre l'enquête sociale comme moyen de preuve dans le cadre d'un recours, donner la possibilité d'utiliser les enquêtes de police ».

L'enquête réalisée par le travailleur social porte sur tous les éléments susceptibles d'influencer le droit de la personne. Elle est donc d'office le moyen de preuve essentiel dont dispose le CPAS en cas de recours devant le tribunal du travail (qu'il soit

introduit par l'usager ou par le CPAS lui-même). Selon la loi, elle « fait foi jusqu'à preuve du contraire ».

## Enquêtes sociales ou policières ?

Que recouvre donc cette recommandation d'admettre l'enquête sociale comme moyen de preuve alors que c'est déjà le cas, si ce n'est la volonté de faire admettre d'autres types de « preuves » (enquêtes de voisinage, dénonciations, autres ?). La question est posée...

Quant à la volonté d'imposer aux tribunaux du travail de prendre en compte les enquêtes de police utilisées ou commanditées par le CPAS, cela va à l'encontre du fait que la finalité des enquêtes sociales et celle des enquêtes de police sont totalement différentes. Et bien entendu, à l'encontre des règles élémentaires de déontologie professionnelle des travailleurs sociaux. Par principe d'ailleurs, les juges écartent des débats les informations communiquées par la police au CPAS. Mais les choses sont en train de changer. Des CPAS collaborent directement avec la police, et ne s'en cachent pas (plus). Au contraire, ils le revendiquent. Et d'aucuns voudraient donc aller plus loin en imposant aux juges la reconnaissance des informations fournies par la police.

L'ensemble de ces souhaits, propositions et recommandations vont dans le sens d'un tout-au-contrôle au mépris du respect de la vie privée des usagers et des règles déontologiques du travail social.

Depuis toujours, les CPAS sont soumis à diverses tutelles, locales, régionales et fédérales portant sur toute une série de matières. Ils sont aussi soumis à un contrôle spécifique du SPP IS sur les dossiers sociaux. Un inspecteur examine un certain nombre de dossiers pris au hasard afin de vérifier leur conformité aux normes légales.

Des manquements dans les dossiers peuvent entraîner des sanctions financières sous forme de récupération des subventions accordées (remboursement partiel ou total du RIS et de certaines aides sociales) au prorata du pourcentage de dossiers considérés comme non conformes. Si 10 % des dossiers contrôlés sont jugés défectueux, le CPAS peut être amené à rembourser 10 % des subventions perçues pour l'année de référence ! C'est énorme. Nous ignorons si cette disposition a déjà été appliquée, et si oui, quelle était la nature des « défaillances » constatées et le montant des récupérations effectuées.

Quoi qu'il en soit, il est certain que ce contrôle systématique et tatillon par le SPP-IS, avec pénalités à la clé, exerce une pression énorme sur les CPAS, et en particulier sur les travailleurs sociaux. Les derniers arrêtés royaux et circulaires ne font qu'accroître le phénomène.

## Contrôleurs contrôlés

La circulaire du 7 février 2014 contraint les bénéficiaires à s'inscrire au service régional pour l'emploi (Forem, Actiris, VDAB, ADG) (7). Bien qu'il ne s'agisse pas d'une disposition légale (elle n'est pas inscrite dans la loi ni les arrêtés), beaucoup de CPAS l'exigeaient déjà de leurs bénéficiaires avant le 7 février. Mais à partir du moment où la circulaire le leur a imposé, ils ont craint d'en faire les frais. Leurs fédérations ont négocié et obtenu l'assurance que des sanctions financières ne leur seraient pas infligées en cas d'absence de preuve de l'inscription comme demandeurs d'emploi. Mais pour les bénéficiaires, l'obligation existe bel et bien, et l'octroi ou le maintien du revenu d'intégration y est conditionné (8).

La circulaire du 14 mars 2014 sur les



## L'ENQUÊTE EN CHIFFRES

- ▷ Modalités de l'enquête de 2012 : 283 CPAS (sur 589) ont répondu au questionnaire qui leur a été transmis (enquête quantitative). 20 CPAS (1) ont été interviewés et ont formulé des recommandations qui ont été soumises pour avis à 20 autres CPAS (enquête qualitative).
- ▷ Pourcentage de fraudes : 4,59 % pour le RIS, 4,62 % pour l'ASE (aide financière équivalente au RIS), et 1,72 % pour l'aide médicale.
- ▷ Montant moyen des fraudes : 1685 euros en RIS, et 1662 en ASE (Aide sociale équivalente).
- ▷ Nombre de suspensions de paiement (durée de 1 à 6 mois) : 1002
- ▷ Nombre de recouvrements : 1724
- ▷ Nombre de poursuites pénales : 50 (plus loin, l'étude indique que 29 dossiers ont été transmis à la justice).
- ▷ Moyens de détection des fraudes : via les visites à domicile (31,5 %), via la collaboration avec des services et ou organisations (16,7%), via une dénonciation (11,6%), via la consultation des flux informatiques, en particulier de la BCSS.

conditions minimales de l'enquête n'apporte pas de grands changements, si ce n'est dans l'affirmation d'un contrôle renforcé du SPP-IS sur les contrôles exercés par les CPAS sur les usagers. Quelques exemples. La consultation des flux informatiques lors de l'enquête sociale fera l'objet d'une vérification spécifique. La situation financière du demandeur devra être prouvée par divers documents, dont les extraits de compte. Si un projet individualisé d'intégration sociale porte sur un suivi thérapeutique, « il sera indiqué la fréquence des consultations, la durée probable du suivi, la possibilité de combiner celui-ci avec une recherche active d'emploi ou pas... ». Dans le cas où des raisons de santé empêchent un bénéficiaire d'être « disposé à travailler » (une des six conditions d'octroi du RIS), cela devra être confirmé par un certificat médical (9). Conformément à la loi, les bénéficiaires peuvent aussi être exemptés de la disposition à travailler s'ils peuvent évoquer des « raisons d'équité ». La circulaire ne se prononce pas à ce sujet, mais annonce

de trente jours pour vérifier les données et justifier auprès du SPP les discordances dans les informations. En juin, 99 CPAS ont déjà reçu 651 clignotants, et cela seulement pour les données concernant le chômage et les allocations familiales ! Dès le mois de septembre, toutes les autres données seront croisées et on peut donc s'attendre à ce que le nombre de clignotants explose en conséquence. Les CPAS ne pourront évidemment pas suivre, et très vraisemblablement, réagiront par le blocage des paiements, en attendant de pouvoir fournir les explications au SPP-IS.

### L'autonomie menacée des CPAS

L'ensemble de ces dispositions a pour objectif déclaré un contrôle accru du SPP-IS sur les CPAS, pour qu'à leur tour ceux-ci accentuent leurs propres contrôles sur les bénéficiaires. Sans aucun doute, la menace d'aggravation des sanctions financières va conforter dans leur attitude ceux parmi les CPAS les plus enclins à imposer des conditions restrictives aux usagers.

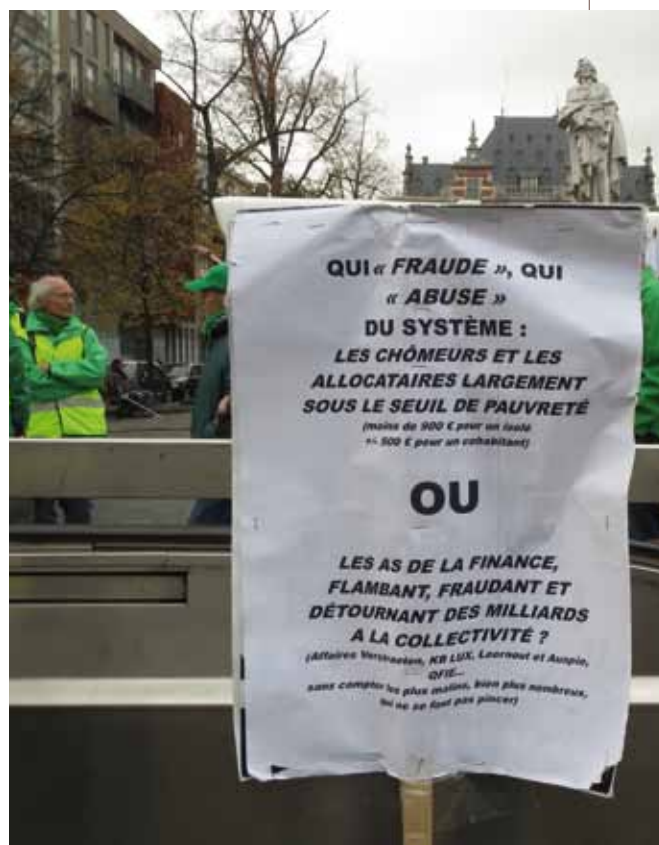
## La délation, sinistre pratique en voie d'expansion, est à la source de pas moins de 11,7 % des cas de fraudes détectés.

que cette notion d'équité sera explicitée ultérieurement par le SPP IS (10). Or, tout laisse à craindre que ce sera sous la forme d'une définition détaillée et restrictive, auquel cas cela enlèvera aux CPAS qui le souhaitent la possibilité d'examiner de la manière la plus souple possible la condition de disposition au travail.

Mais ce n'est pas tout. Pire encore, la circulaire du 2 juin 2014, dite des « clignotants », instaure un régime par lequel le SPP-IS prévient les CPAS lorsque leurs demandes de remboursement ne correspondent pas aux données des flux informatiques à propos des revenus professionnels, des pensions, des allocations familiales, des allocations de chômage, du revenu cadastral, des allocations pour handicapés, de l'assurabilité en soins de santé... Lorsqu'il reçoit un tel « clignotant », un CPAS dispose tout juste d'un délai

Mais cette ingérence et cette « surveillance » renforcées réduisent aussi fortement l'autonomie des CPAS. Notamment tout ce qui relève des notions de santé ou d'équité qui permettent en principe de dispenser les allocataires de la fameuse et très subjective « disposition au travail », mais qui seront désormais « cadenasées » par des critères et des injonctions bien plus drastiques, à suivre à la lettre.

Certes, nous avons toujours déploré l'arbitraire et la différence de traitement rendus possibles par le flou de certaines dispositions législatives et par l'autonomie des CPAS. Toutefois, nous ne pouvons nous réjouir de l'actuelle tendance vers une certaine uniformisation des pratiques, car celle-ci s'inscrit clairement dans le cadre de la « lutte contre la fraude sociale », avec comme but et conséquence de réduire encore un peu plus les droits les plus élémentaires. □



(1) <http://www.mi-is.be/be-fr/doc/etudes-publications-et-chiffres/etude-fraude-sociale>.

(2) Voir encadré en p. 46.

(3) AR du 1er décembre 2013 relatif aux conditions minimales de l'enquête sociale établie conformément à l'art. 19, § 1<sup>er</sup>, de la loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale et AR du 1<sup>er</sup> décembre 2013 relatif aux conditions minimales de l'enquête sociale établie conformément à l'art. 9bis de la loi du 2 avril 1965 relative à la prise en charge des secours accordés par les CPAS, tous deux publiés au *Moniteur belge* du 14 mars 2014.

(4) Circulaire du 7 février 2014 concernant l'obligation pour les CPAS d'inscrire leurs bénéficiaires au service régional pour l'emploi ; circulaire du 14 mars 2014 portant sur les conditions minimales de l'enquête sociale exigée dans le cadre de la loi du 26.05.02 relative au DIS et dans le cadre de l'aide sociale accordée par les CPAS ; circulaire du 2 juin 2014 concernant le croisement entre les flux de données de la BCSS et les demandes de subventions.

(5) <http://www.levif.be/actualite/belgique/le-tax-freedom-day-de-pwc-floue-l-opinion-publique/article-opinion-73333.html>.

(6) Article 4. La visite à domicile fait partie de l'enquête sociale. Pour les dossiers d'aide financière à charge de l'Etat, la visite à domicile est réalisée au moment de l'ouverture du dossier et reconduite chaque fois que c'est nécessaire et au minimum une fois par an.

(7) Cette obligation est toutefois soumise à un accord préalable avec les Régions, vu la régionalisation de cette matière.

(8) La circulaire explique aussi quelles sont les conséquences d'une inscription comme demandeur d'emploi, conséquences semblables à celles des chômeurs. Cela nécessitera une analyse séparée.

(9) Cette disposition n'est pas sans poser problème tant la notion d'incapacité de disposition à travailler est floue.

(10) Newsletter de la section CPAS de l'UVCW.