

**DOCUMENT DE L'aDAS**

l'association de Défense des Allocataires sociaux

**CPAS  
ET FRAUDE SOCIALE...**

**UN ARSENAL DÉMESURÉ  
CONTRE UNE FRAUDE  
MARGINALE**

OCTOBRE 2014



*Service Public fédéral de Programmation / Intégration Sociale* a publié, en mars 2014, une étude sur la fraude sociale en CPAS [1] – une étude effectuée entre mars et octobre 2013.

Peu de choses en ont filtré dans la presse.

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. Il est navrant de constater que ces recommandations ont 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 concrète de ces recommandations qui, de ce fait, deviennent des obligations s'imposant à tous les Centres Publics.

Ces Arrêtés et Circulaires vont dans le sens d'un contrôle accru du «*SPP / Intégration sociale*» sur les CPAS. Contrôle assorti de sanctions financières, sous la forme de suspension ou de refus du remboursement du RIS ou de l'aide sociale. 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 «le SPP / IS».

En réalité, 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. Le Rapport donne des «*tendances générales*», des «*résultats indicatifs*». Qu'à cela ne tienne.

On dirait que le seul intérêt de cette étude est de légitimer des mesures de plus en plus restrictives et répressives à l'égard des allocataires. Et, accessoirement, à renflouer les caisses de *PricewaterhouseCoopers* [5] qui a réalisé l'enquête...

*PwC*? Cette entreprise 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 !

---

[1] AR du 1<sup>er</sup> 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.

[2] Voir encadré

[3] AR du 1<sup>er</sup> 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 ; Circulaires 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>

## **QUELQUES CHIFFRES**

### **EXTRAITS DE L'ÉTUDE [ANNÉE 2012]**

#### **Modalités de l'enquête**

283 CPAS (sur 589) ont répondu au questionnaire qui leur a été transmis (enquête quantitative).

20 CPAS [Voir la liste des 20 Centres Publics en page 45] 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**

1.685 euros en RIS, et 1.662 en ASE (Aide sociale équivalente)

#### **Nombre de suspensions de paiement (durée de un à six mois)**

1.002

#### **Nombre de recouvrements**

724

#### **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».

## **UNE FRAUDE MARGINALE...**

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... Il se peut toutefois que ces chiffres soient encore supérieurs à la réalité. En effet, le Rapport d'enquête signale, à de nombreuses reprises, que les réponses – fournies par les CPAS à certaines questions – sont absentes, lacunaires et parfois contradictoires.

Les résultats fournis sont donc souvent de simples estimations, avec leur part d'extrapolation hasardeuse.

Plus fondamentalement, nous constatons régulièrement que des usagers sont taxés de « fraudeurs » alors qu'ils sont parfaitement dans leur bon droit. La suspicion de cohabitation ou de non-résidence à l'adresse déclarée, motifs de fraude les plus souvent invoqués, aboutit fréquemment au retrait de leurs droits à des usagers qui en remplissent pourtant toutes les conditions légales d'octroi.

## **...ET DIFFICILE À PROUVER DU PROPRE AVEU DES CPAS**

A plusieurs reprises, l'étude le mentionne : les CPAS déclarent avoir des difficultés à prouver les fraudes, notamment devant les tribunaux. Et ils s'en plaignent !

Pour 1.724 recouvrements [voir encadré], seuls 29 dossiers ont été transmis à la Justice. S'il s'agissait d'une volonté de mansuétude, nous ne pourrions que nous en réjouir. Mais ce n'est pas le cas : les CPAS interrogés déclarent ne pas recourir à la Justice parce qu'ils ne disposent pas à suffisance de preuves susceptibles d'être acceptées par les tribunaux. Par ailleurs, les CPAS mettent en cause la magistrature. Selon les Centres Publics en effet, une des difficultés importantes pour détecter les fraudes réside dans l'attitude du « *Tribunal du travail, peu disposé à suivre les avis des CPAS* ».

Ces aveux, concernant la difficulté à prouver les fraudes, nous inclinent à penser que celles-ci sont peut-être inférieures aux 4,5 % annoncés.

Mais là n'est pas l'essentiel.

## UNE TRAQUE INQUISITORIALE

Outre la consultation des flux informatiques (essentiellement de la Banque carrefour de la Sécurité sociale [BCSS]), 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 (31,5% du total des fraudes observées) sont systématiques dans la plupart des CPAS interrogés. 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 explicité, 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.

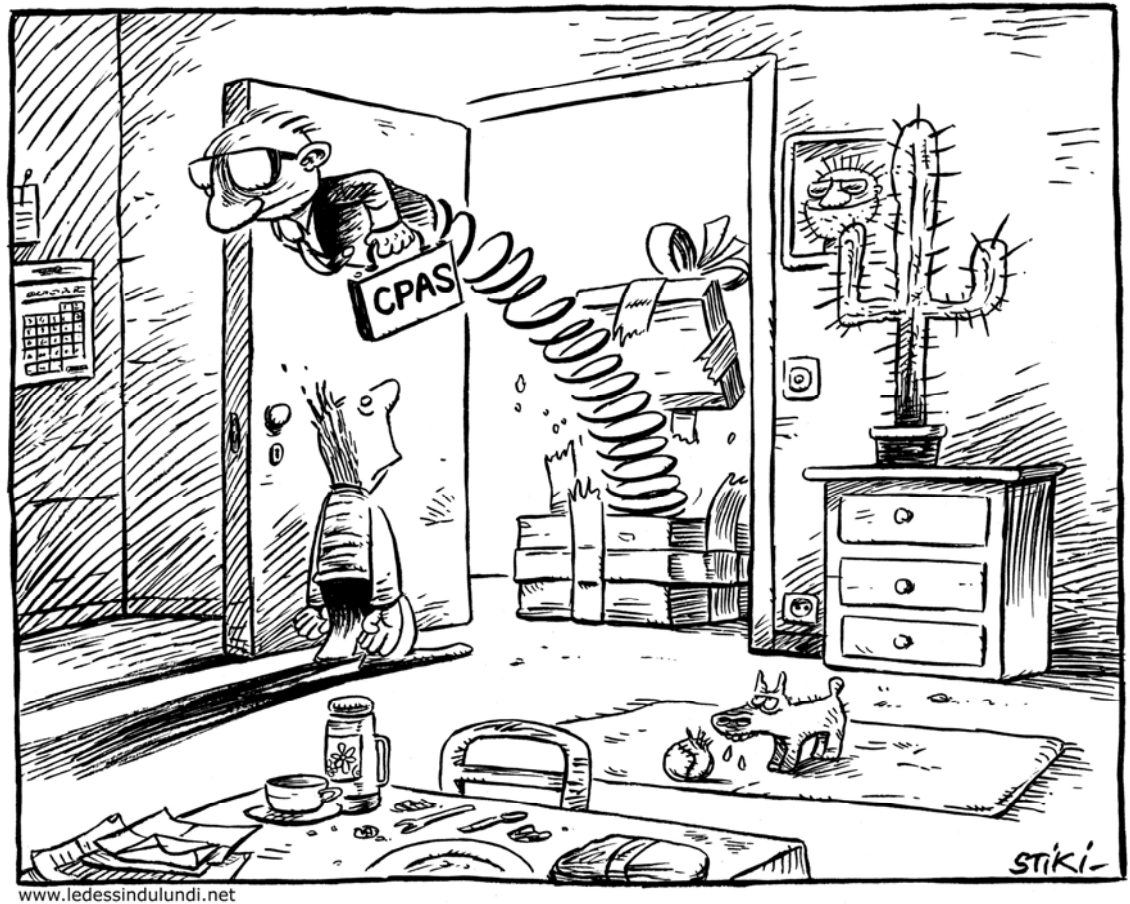
S'agirait-il d'inspections systématiques des habitations (chambres et salles de bain comprises), d'ouverture des armoires et des frigos, de contrôle des compteurs de gaz, d'eau et d'électricité, comme cela se pratique déjà trop souvent ? D'enquêtes de voisinage ? D'enquêtes de police ?

Plusieurs CPAS, estimant qu' *«il n'est pas facile de constater les faits réels et d'avoir des preuves (par exemple concernant la cohabitation cachée)»*, 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. Pour autant, la visite à domicile est rendue obligatoire par les Arrêtés royaux du 1er décembre 2013 relatifs aux conditions minimales de l'enquête sociale [6]. Ainsi, la Circulaire d'application de l'AR indique que le SPP contrôlera, lors de l'inspection des dossiers, si cette obligation est bel et bien respectée.



www.ledessindulundi.net

[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 nécessaire et au minimum une fois par an.



[www.ledessindulundi.net](http://www.ledessindulundi.net)

- La détection des fraudes par l'échange d'informations avec des services et/ou organisations (soit 16,7 % du total) n'est pas sans nous inquiéter. 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 souhaitent 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 détectées. Une tendance qui n'est pas non plus pour nous rassurer, car les CPAS risquent d'être tentés d'encourager ce recours aux dénonciations, au vu de leur «rendement» croissant, quand bien même ces procédés rappellent les pages plus sombres de notre Histoire.
- Parmi les autres moyens de lutte contre la fraude sociale, figure également la consultation par certains CPAS des réseaux sociaux utilisés par leurs usagers.

## DES RECOMMANDATIONS PEU RECOMMANDABLES...

Le Rapport d'enquête fait l'inventaire des propositions émises par les CPAS interviewés (20) et soumises à 20 autres qui, apparemment, les partagent.

Nous en citerons 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 (non pas celui qui permettrait de lutter contre la fraude fiscale, mais celui qui permettra aux CPAS d'avoir accès automatiquement aux renseignements tels le montant, la provenance et l'utilisation de l'argent déposé sur leur(s) compte(s) bancaire(s) par les usagers) ; l'augmentation du nombre de visites à domicile (ce qui est lié aux moyens humains) 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), données bancaires (épargne des bénéficiaires), DIV (immatriculation des voitures), données étrangères (pensions, revenus professionnels, revenus mobiliers et immobiliers), pensions alimentaires...

Une des recommandations émises demande d'ailleurs 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'utilisateur ou par le CPAS lui-même). Selon la loi, elle *«fait foi jusqu'à preuve du contraire»*. 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, et autres) ? La question est posée...

Quant à imposer aux Tribunaux du travail de prendre en compte les enquêtes de police utilisées ou commanditées par le CPAS, cette volonté va pourtant à l'encontre d'une évidence : 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 émanant d'activités policières.

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

## **LE CONTRÔLE «AU CARRÉ», OU LES CONTRÔLEURS CONTRÔLÉS...**

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(trice) 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'accentuer le phénomène.

Exemple. La Circulaire du 7 février 2014 contraint les bénéficiaires [7] à s'inscrire au Service régional pour l'emploi (Forem, Actiris, VDAB, ADG). 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].

Exemple. La Circulaire du 14 mars 2014 relative aux «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 à l'égard des usagers. Ainsi, la consultation des flux informatiques lors de l'enquête sociale fera l'objet d'un contrôle particulier. Ainsi, 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...».

---

[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.



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 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. Il y a pire encore.

Exemple. 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 de tels «clignotants», un CPAS dispose tout juste d'un délai de trente jours pour vérifier les données et justifier auprès du «SPP» les discordances dans les informations. En juin, 99 CPAS avaient déjà reçu «651» clignotants, et cela pour seules données concernant le chômage et les allocations familiales !

Dès le mois de septembre, toutes les autres données devront être 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».

---

[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

## EN CONCLUSIONS

L'ensemble de ces dispositions vise donc bien un contrôle accru du «SPP / IS» sur les CPAS, avec comme résultat un contrôle accru des Centres Publics sur les allocataires. En conséquence, 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.

L'ensemble de ces dispositions entrainera également une diminution de l'autonomie des CPAS dans les domaines où ils pouvaient encore interpréter la loi de manière favorable aux bénéficiaires, notamment les notions de santé ou d'équité. Notions qui permettent en principe de dispenser des personnes «pas capables» de la fameuse «*disposition au travail*», mais qui seront désormais «cadenassées» 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. Mais nous ne pouvons pas nous réjouir de l'actuelle tendance vers une uniformisation contrainte des pratiques. Cette uniformisation s'inscrit clairement dans le cadre de «la lutte contre la fraude sociale», avec comme but et conséquence de réduire les droits humains les plus élémentaires.



# **L'aDAS**

**L'association de Défense  
des Allocataires sociaux**

contact@ladas.be

**www.ladas.be**

<https://www.facebook.com/pages/Assoc-de-D%C3%A9fense-des-Allocataires-Sociaux-ADAS/540059239394436>

GSM 0489 / 757 602