

Contrôles et sanctions dans le cadre de l'aide sociale

**Mesures d'assurance qualité
et de prévention d'abus de l'aide sociale**

1 Introduction

Il est du devoir des organes de l'aide sociale de veiller à ce que les personnes qui peuvent légalement prétendre à une aide financière en bénéficient réellement. C'est la raison pour laquelle l'aide sociale a recours à un système constitué d'instruments de contrôle et de sanctions. Son but est de prévenir les erreurs relatives à l'octroi des prestations et de réduire le plus possible d'éventuels abus au sein de l'aide sociale. La question d'un management de qualité se pose également. Les cas d'abus avérés doivent être sanctionnés par des mesures répressives. Une assurance qualité rigoureuse contribue cependant à prévenir d'éventuels abus. L'aide sociale – comme tout système qui fournit des prestations – n'est pas à l'abri des fraudes et des abus.

Ces derniers temps, le problème des abus au sein de l'aide sociale a fait la une des journaux. Des cas isolés spectaculaires, associés à l'évolution du nombre de cas de l'aide sociale, ouvrent la porte à des conjectures et des reproches touchant aux organes de l'aide sociale. Il n'y a pas encore eu d'études sur le pourcentage effectif d'abus recensés dans la pratique en Suisse. Selon une estimation des services sociaux, l'obtention abusive de prestations de l'aide sociale ne concernerait qu'une minorité.

Différentes mesures seront présentées dans les chapitres suivants. Les services sociaux professionnels ont appliqué plusieurs d'entre elles il y a quelque temps déjà. Lorsque l'on veut appliquer des mesures de contrôle, il est toutefois capital de pouvoir disposer des ressources nécessaires au niveau du personnel. En effet, quand le nombre de cas à traiter est trop élevé, ce sont non seulement les possibilités préventives des services sociaux tels que les entretiens mensuels de conseil qui sont réduits, mais aussi les capacités d'identifier et de sanctionner les abus avérés comme il se doit.

2 Clarification des notions

Tout ce que l'on désigne couramment comme abus de l'aide sociale ne constitue pas forcément un cas d'obtention illégale de prestations. Dans la pratique, différents cas sont qualifiés d'abus. Il est important que les conséquences juridiques des divers comportements abusifs soient distinctes. Une suspension de prestations ou une sanction pénale ne sont pas autorisées dans tous les cas!

2.1 Obtention frauduleuse de prestations par le biais de renseignements erronés ou incomplets sur la situation personnelle ou économique

Les lois cantonales relatives à l'aide sociale obligent les personnes qui cherchent de l'aide à donner des renseignements complets et conformes à la vérité à propos de leur situation personnelle et économique. Ces personnes sont tenues de présenter les documents requis afin que leur situation puisse être clarifiée. Tout changement de situation doit être signalé sans délai.

Si une personne cherche à obtenir de l'aide en simulant une situation de détresse par ses actes (p. ex. mensonges, falsification de documents) ou par omission (c.-à-d. en passant sous silence ou en dissimulant des informations) et que suite à cela, elle obtienne une aide financière, cela constitue le cas classique d'abus (obtention frauduleuse de prestations de l'aide sociale).

2.2 Utilisation des prestations de l'aide sociale à des fins inappropriées

Si une personne au bénéfice de l'aide sociale n'utilise pas les prestations reçues conformément à leur but, mais pour concrétiser d'autres intérêts, et qu'elle provoque de la sorte une nouvelle situation de détresse afin de recourir une nouvelle fois aux prestations de l'aide sociale, on parle également d'abus, dans la pratique.

C'est le cas par exemple lorsqu'un(e) bénéficiaire de l'aide sociale ne paie pas son loyer ou ses primes d'assurance maladie et utilise l'argent reçu de l'aide sociale pour satisfaire ses envies personnelles en matière d'achats ou pour rembourser des dettes contractées auprès de tiers.

2.3 Maintien de la situation de détresse

Les bénéficiaires de l'aide sociale sont tenus de s'engager et de faire leur possible pour améliorer leur situation ou mettre fin à leur situation de détresse (obligation de limiter les dommages). Dans ce but, les organes de l'aide sociale peuvent associer l'aide économique à des conditions et des directives (p. ex. efforts en vue d'obtenir un travail, déménagement dans un appartement au loyer moins onéreux).

Si la personne en question refuse ces conditions et n'assume pas son obligation de remédier à sa situation de détresse ou d'y mettre fin, on peut également parler d'un comportement abusif. Cette définition est relativement inexacte: en effet, tout comportement récalcitrant ne représente pas un abus de l'aide sociale. Mais d'autre part, il n'est pas aisé de savoir à quel moment un abus de droit est manifestement commis. Une clarification par la juridiction serait souhaitable.

3 Mesures et instruments de contrôle

Afin d'assurer la conformité au droit des prestations d'aide sociale, les organes de l'aide sociale appliquent dans la pratique différentes mesures. L'une des conditions essentielles de l'assurance qualité réside dans les ressources humaines disponibles pour l'examen des nouvelles admissions ainsi que pour la gestion des cas. La complexité de nombreux cas, due à une problématique multiple, exige une dotation en personnel correspondante des organes d'application de l'aide sociale. Elle permet une démarche préventive contre les abus. En faisant la part des choses entre coût et l'utilité, les communes doivent décider des mesures d'assurance qualité et de contrôle à mettre en place de manière systématique. Dans le cas individuel, l'application de celles-ci répond au principe de la proportionnalité:

3.1 Dans le cas d'un nouvel enregistrement

- **Information transparente:** les personnes qui cherchent de l'aide sont informées de leurs droits et devoirs de manière orale et écrite. A cet effet, on peut distribuer une brochure d'information, disponible dans les langues parlées couramment par les clientes et clients.
- **Déroulement standardisé d'une enquête visant à déterminer les besoins:** la première mise au point est simplifiée par un questionnaire standardisé ayant trait au revenu et à la fortune (les extraits de comptes des derniers mois, la dernière taxation d'impôts, le bail, ainsi que, le cas échéant, des informations sur les assurances vie, la possession de biens fonciers et de véhicules à moteur doivent être présentés). Cet examen approfondi englobe tous les facteurs déterminants pour l'évaluation des besoins et inclut des questions de routine relevant des bases de données de l'administration fiscale, de la police des habitants, des assurances sociales de la caisse de compensation (concernant les cotisations à l'AVS/AI/APG) et du service de contrôle des véhicules à moteur.
- **Convention d'aide financière:** les services sociaux négocient avec les bénéficiaires de l'aide sociale des conventions individuelles comportant des objectifs clairs, impératifs et vérifiables. Ces conventions définissent les prestations concrètes que le client est tenu de fournir pour atteindre les objectifs. Les clients signent une déclaration de revenu et de fortune, faisant partie intégrante de la convention d'aide financière.
- **Contrôle réciproque des travailleurs/-euses sociaux:** le principe d'une surveillance effectuée par deux paires d'yeux garantit de manière durable une qualité élevée en matière d'enregistrement des cas.

3.2 Cas en cours

- **Standards relatifs à la gestion des cas:** des standards de qualité impliquent des contrôles au niveau de la gestion régulière des cas.
- **Entretiens réguliers:** des entretiens réguliers avec les client(e)s, au bureau de l'aide sociale, contribuent à éviter que ces derniers ne touchent une aide financière de manière indue. L'intervalle entre deux entretiens est réglé en fonction des besoins occasionnées par l'évolution du cas.

- **Actualisation des documents relatifs à l'évaluation des besoins:** plusieurs documents tels qu'extraits de comptes bancaires, baux et polices d'assurance maladie, qui sont à disposition de l'aide sociale, doivent être actualisés périodiquement. Ces documents peuvent être exigés dans le cadre des entretiens. En cas de suspicion d'un revenu non déclaré, il est recommandé d'adresser une demande à la caisse de compensation à propos des cotisations AVS/AI/APG.
- **Evaluation des objectifs:** le conseil social contrôle et supervise les efforts des client(e)s visant à mettre fin à leur situation de détresse. Si des infractions à cette obligation sont constatées, le client reçoit un avertissement et est sanctionné le cas échéant (voir plus haut).
- **Places de travail-test:** lorsqu'il s'agit de vérifier la volonté de collaborer et l'aptitude au travail, ou encore en cas de suspicion de travail au noir, la personne est intégrée dans un programme d'occupation (place de travail-test).
- **Clarifications effectuées par un médecin-conseil:** dans des cas particuliers, un médecin-conseil peut effectuer des clarifications supplémentaires relatives à l'aptitude au travail des client(e)s. Dans le contexte de la mise sur pied de services médicaux régionaux par les services de l'AI, il convient de réfléchir à l'éventuelle mise à profit de ces services pour les cas de l'aide sociale également. Pour compléter les prestations du médecin-conseil, qui agit en qualité de généraliste, ces services peuvent effectuer des clarifications médicales approfondies.
- **Alternance au niveau des conseillers compétents:** pour éviter la sclérose engendrée par la routine, les dossiers qui sont restés plus de 2–3 ans chez le/la même assistant(e) social(e) sont attribués à un(e) collègue.
- **Contrôles périodiques des dossiers:** périodiquement, les dossiers sont supervisés par les supérieurs hiérarchiques, le contrôle des finances et les autorités de surveillance, qui effectuent des contrôles au hasard.
- **Contrôles externes et supervision des cas:** dans le but de compléter les contrôles internes, des spécialistes externes particulièrement qualifiés peuvent superviser les dossiers selon des objectifs précisément décrits. En ce qui concerne les supervisions de cas, toute l'évolution du cas, de son entrée à l'aide sociale jusqu'à son départ, est examinée. L'inconvénient de la supervision de cas réside dans le fait qu'il n'existe pas de contact direct avec le client.
- **Favoriser l'échange de données:** le marché des données qui s'organise un peu partout ouvre de nouvelles possibilités de renforcer la crédibilité et le contrôle de la gestion des cas. A plus long terme, de nombreuses applications spécialisées IT, propres à l'administration, pourront être utilisées par tous les acteurs (p. ex. comparaison des données avec le service de contrôle des habitants, l'administration fiscale, le service de contrôle des véhicules à moteur, le registre foncier). L'utilisation de ces données doit être soumise à la protection des données. Il faut prendre en considération les différentes bases légales des cantons!
- **Visites à domicile:** afin de compléter les informations concernant la situation et afin de pouvoir tenir compte de l'environnement spécifique dans de l'élaboration du plan d'aide, le/la professionnel/le responsable de la gestion du cas peut, en fonction du cas individuel, utiliser les visites à domicile en tant qu'instrument de travail méthodologique. Les visites à domicile doivent être annoncées au préalable et la sphère privée doit impérativement être respectée.

- **Indices fournis par de tiers:** il faut prendre avec précaution les renseignements que des tiers viennent communiquer d'eux-mêmes au service social sur d'éventuels abus. Le service social fait savoir à ces tiers qu'en général, tous les indices sont soigneusement examinés, mais qu'aucune information sur leur résultat ne peut être donnée.

4 Conséquences et sanctions en cas d'abus

Tout cas d'abus doit être abordé ouvertement, afin de pouvoir en tirer les conséquences nécessaires. Le droit cantonal relatif à l'aide sociale connaît différentes sanctions répressives. Il faut choisir la procédure officielle correcte, tout en maintenant le principe de proportionnalité et en sachant que le droit fondamental à l'assurance de l'existence ne peut être touché (art. 12 Cst.).

4.1 Diminution des prestations de l'aide sociale

En cas de violation des obligations ou de non-respect des directives du service social, ce dernier est autorisé à diminuer les prestations de l'aide sociale. Les lois cantonales relatives à l'aide sociale en règlent les conditions préalables, la mesure et la procédure (cf. CSIAS A.8.2, A.8.3).

4.2 Suspension de l'aide sociale

Le maintien de la situation de détresse peut aussi entraîner une suspension ou suspension partielle des prestations d'aide financière. La condition préalable en est que le bénéficiaire puisse subvenir lui-même à ses besoins (principe de subsidiarité). C'est le cas lorsqu'il refuse un travail convenable et disponible, ou qu'il renonce à faire valoir un droit à une prestation chiffrable qui lui reviendrait (p. ex. prestations de l'AC, PC). De toute manière, une mesure si radicale ne peut être ordonnée qu'à de strictes conditions.

4.3 Remboursement de l'aide sociale

Le droit à des prestations d'aide financière et le calcul de celles-ci dépendent de la situation concrète de la personne au bénéfice de l'aide sociale. Si un bénéficiaire viole son devoir d'information en faisant des déclarations erronées ou en n'avisant pas d'un changement de situation et qu'il touche de la sorte des prestations de manière indue, il est tenu de rembourser les prestations qu'il a obtenues à tort.

Un remboursement est également requis dans les cas où les prestations de l'aide sociale ne sont pas utilisées aux fins convenues, provoquant ainsi une situation de détresse et rendant nécessaire le paiement à double de l'aide sociale.

4.4 Non entrée en matière

S'il manque des informations ou des justificatifs, le service social ne peut pas vérifier la demande d'aide financière. Si une personne refuse de fournir les renseignements et documents nécessaires au calcul des besoins, sa demande d'aide sociale ne pourra être prise en compte. Si une aide financière est en cours, elle sera suspendue (cf. CSIAS A.8.4).

4.5 Poursuites pénales

L'obtention frauduleuse de prestations doit faire obligatoirement l'objet d'une plainte qui peut entraîner des sanctions d'ordre pénal (cf. escroquerie art. 146 CP et dispositions pénales particulières dans les lois cantonales relatives à l'aide sociale).

4.6 Mesures quant à la manière de procéder: changement du mode de paiement

En cas d'abus ou de suspicion fondée d'un comportement abusif, il convient également d'adopter les mesures suivantes quant à la manière de procéder:

Changement du mode de paiement (par semaine, voire par jour et non plus par mois).

En lieu et place de versements cash, paiement direct du loyer et de la caisse-maladie, remise de bons et garantie des coûts pour un hébergement d'urgence.

4.7 Recours aux inspecteurs sociaux et à d'autres instances de contrôle

En cas de situation de départ incertaine ou d'informations contradictoires concernant les faits, les organes de l'aide sociale peuvent arriver à la conclusion que les seules méthodes de travail social ne permettent pas de clarifier la situation de manière exhaustive. Lorsque la situation est confuse ou qu'une obtention illégale ou abusive de prestations est soupçonnée, le recours à des inspecteurs sociaux peut être un instrument de travail approprié à un examen plus approfondi de la situation pour empêcher une obtention illégale et pour déterminer des prestations subsidiaires.

Les inspecteurs sociaux sont actifs sur mandat des organes de l'aide sociale. Les instances décisionnelles politiques définissent le mandat, les qualifications nécessaires pour mener des investigations correctes et professionnelles ainsi que les conditions cadre de l'intervention. Par ailleurs, des bases légales correspondantes ainsi qu'une réglementation claire des compétences sont indispensables. En outre, les organes de l'aide sociale sont invités à communiquer ouvertement sur l'emploi d'inspecteurs sociaux. Cela permet de renforcer la confiance du public en l'aide sociale.

Pour les communes plus petites, nous recommandons de régler le recours à des inspecteurs sociaux dans certains cas concrets avec un grand service social au moyen d'une convention de prestation avec un grand service social.

4.8 L'investigation secrète est l'affaire de la police

La CSIAS plaide en faveur d'une répartition des tâches clairement définie entre le mandat de l'aide sociale d'une part et les tâches du monopole policier de l'Etat d'autre part. Sur la base de ce principe, une investigation secrète est l'affaire de la police et non pas du service social.

Dans certains cas individuels, lorsqu'il y a de forts soupçons d'abus et que les moyens ordinaires ne permettent pas de clarifier la situation, il s'agit de faire intervenir une recherche par la police.

5 Conclusions

La CSIAS est d'avis que les abus au sein de l'aide sociale ne doivent pas constituer un sujet tabou. Un comportement abusif doit être poursuivi avec les méthodes et moyens légaux à disposition.

La CSIAS attend également de sa position conséquente un effet préventif et une protection efficace des client(e)s honnêtes face à la stigmatisation et au discrédit.

Comme le montre cette présentation, il existe toute une série de mesures de contrôle et de sanction. Tant que celles-ci peuvent être appliquées par du personnel qualifié en nombre suffisant, il est possible de lutter efficacement contre les abus au sein de l'aide sociale.

Berne, janvier 2010