

Subsidiarité, abus et fraude dans l'aide sociale

Résumé du postulat

Par postulat déposé le 8 mai 2008 et développé le 14 mai 2008, le député Eric Collomb demande au Conseil d'Etat d'analyser les instruments qui existent et qui sont utilisés pour prévenir et détecter les abus dans l'aide sociale. Par ailleurs, il demande d'étudier dans quelle mesure l'engagement d'inspecteurs sociaux permettrait d'obtenir des succès dans la lutte contre ces abus.

Il souhaite notamment que le rapport du Conseil d'Etat présente une analyse de la situation en matière de comportement d'abus des personnes bénéficiant de l'aide sociale et réponde aux questions suivantes :

1. Quelles formes d'abus existe-t-il ?
2. Les services sociaux peuvent-ils améliorer leurs contrôles ?
3. Des inspecteurs de l'aide sociale seraient-ils réellement utiles ?

Motion Stéphane Peiry

Modification de la loi sur l'aide sociale (LASoc)

Résumé de la motion

Par motion déposée et développée le 9 juin 2008, le député Stéphane Peiry demande que la loi du 14 novembre 1991 sur l'aide sociale (LASoc) soit complétée dans le but d'autoriser les services sociaux à accéder directement à la source pour obtenir tout renseignement utile sur la situation personnelle et financière d'un requérant, dès qu'une aide financière est versée ou qu'une demande d'aide est déposée.

Il devient toujours plus difficile pour un service social d'obtenir les renseignements nécessaires à l'enquête, les organes publics se référant à la loi sur la protection des données qui considère que la récolte des données doit se faire directement auprès du requérant. Ainsi, les démarches sont longues, les informations récoltées ne correspondent pas toujours à celles qui sont souhaitées par le service social et certains renseignements peuvent être payants pour la personne qui les demande, à savoir le requérant. De plus, cette procédure protège indûment les abuseurs qui peuvent ainsi dissimuler des informations sur leur situation. Pour des raisons d'efficacité, de simplification et de sûreté des informations reçues, la loi sur l'aide sociale doit alors être complétée concernant l'obligation de renseigner des organes publics. Sont notamment concernés : l'Office de la circulation et de la navigation, les services sociaux, le Service cantonal des contributions (dans ce cas l'obligation de renseigner s'étend aux proches du requérant susceptibles de contribuer à son entretien, en application de l'article 328 CC), les autorités d'application des assurances sociales, les autorités judiciaires, le service de la population et des migrants, le service de l'état civil et des naturali-

sations, le Registre du commerce, le Registre foncier, les autorités de contrôle des habitants, les offices de poursuites. La liste n'étant pas exhaustive.

Réponse du Conseil d'Etat

Le postulat n° 2033.08 et la motion n° 1055.08 traitent de la prévention et de la détection des abus dans l'aide sociale ainsi que de l'autorisation à donner aux services sociaux en vue d'obtenir à la source tous les renseignements utiles sur la situation personnelle ou financière d'un requérant de l'aide sociale. Le Conseil d'Etat répond en commun à ce postulat et à cette motion, les deux thématiques étant en effet liées.

Le Conseil d'Etat relève en premier lieu que la prévention et la lutte contre les abus dans l'aide sociale sont une thématique déjà traitée par les milieux professionnels dans le cadre de leurs activités et qu'elle est devenue aujourd'hui un sujet d'actualité. S'atteler à combattre les abus dans l'aide sociale, comme cela doit d'ailleurs être le cas dans toute assurance octroyant des prestations, est dans l'intérêt aussi bien des bénéficiaires que des acteurs du dispositif d'aide sociale, respectivement de l'action sociale. Il en va de la crédibilité de l'action des pouvoirs publics et de l'Etat social.

Le canton de Fribourg ne dispose pas d'indications précises sur les abus, sur leur nombre ou encore sur leurs formes. Toutefois, quelques irrégularités constatées montrent que la problématique existe. Les professionnels de l'aide sociale ne contestent d'ailleurs pas la justification d'un regard nouveau sur le sujet tant il apparaît primordial que les personnes qui ont légalement droit à une aide matérielle d'aide sociale puissent en bénéficier sans engendrer suspicion ou méfiance. Au cours des dernières années, plusieurs révisions dans le domaine des assurances sociales ont engendré un report de responsabilités sur l'aide sociale, alors que celle-ci devrait, en principe, n'intervenir que subsidiairement. L'aide sociale doit alors gérer des cas de plus en plus complexes ce qui rend le processus de contrôle plus difficile. Par ailleurs, l'augmentation du nombre de cas d'aide sociale, surtout dans les zones urbaines, rend le contrôle social communautaire de plus en plus diffus. Etant précisé que c'est ce dernier qui assure l'ordre social et le respect du système de valeurs du groupe. Ainsi, le contexte a évolué. Il montre que le système doit être adapté pour assurer un meilleur suivi et une prise en charge appropriée qui permettront ainsi d'éviter plus efficacement les fraudes.

La question des abus est également d'actualité dans les autres cantons. Certains d'entre eux ont déjà engagé des inspecteurs sociaux qui enquêtent sur des cas suspects à la demande de l'autorité sociale. D'autres ont développé des concepts parallèles, comme l'engagement de détectives sociaux privés ou de collaborateurs sociaux spécifiquement chargés de la vérification et de l'examen de l'évolution des dossiers. Il manque encore du recul pour pouvoir évaluer l'efficacité de ces différentes méthodes. Cependant, il apparaît des premiers rapports publiés que les principales situations soumises à enquête voire dénoncées sont des soupçons de travail illicite, d'activité rémunérée non annoncée, de problèmes de domiciliation, pour répondre à une des questions posées dans le postulat du député Eric Collomb. A priori, il n'y a pas de raison objective qu'il en soit autrement dans le canton. Il faut également relever que les cas graves d'abus constatés dans certains cantons restent marginaux et exceptionnels. Ils rappellent que l'aide sociale ne peut pas échapper au phénomène mais aussi que les abus ne concernent qu'un faible pourcentage parmi les bénéficiaires de l'aide sociale, moins de 2 % selon certains rapports. Pour rappel, selon les statistiques fournies par le Service de l'action sociale, ce sont 8 422 personnes, soit 3,14 % de la population du canton, qui ont bénéficié d'une aide matérielle en 2008, représentant plus de 4 256 dossiers gérés par vingt-quatre services sociaux régionaux, pour un montant total d'aide matérielle octroyée de 24 217 000 francs.

Le Conseil d'Etat tient à préciser que de nombreux instruments sont déjà à disposition pour minimiser les fraudes et abus. Sont ancrées dans la loi sur l'aide sociale en vigueur depuis 1994 (ci-après LASoc), des tâches de contrôle, de révision, de vérification, d'échanges d'informations et d'obligation de renseigner. Le Service de l'action sociale (ci-après SASoc), en collaboration avec les services sociaux régionaux LASoc (ci-après SSR/LASoc), a élaboré dans l'esprit du législateur des mesures et des recommandations pour le suivi de la mise en œuvre du dispositif dans le souci d'une application cohérente et homogène qui préservent non seulement le principe de l'égalité de traitement mais aussi qui permettent de prévenir les erreurs relatives à l'octroi des prestations et de réduire d'éventuels abus au sein de l'aide sociale. Premièrement, ces mesures consistent en contrôles, principalement au niveau comptable, avec notamment le contrôle de la facturation trimestrielle des SSR/LASoc et de la répartition des coûts entre Etat et communes. Deuxièmement, des mesures de vérification qui se déroulent dans les services sociaux et qui consistent à l'examen des dossiers des bénéficiaires. Enfin, troisièmement, des mesures d'accompagnement qui correspondent à des informations et conseils sur la pratique même de l'aide sociale avec des journées thématiques de formation, des renseignements réguliers sur la jurisprudence en matière d'aide sociale, des participations aux séances des commissions sociales. Ces mesures, avant tout préventives, permettent de veiller à ce que les communes, les services sociaux et les commissions sociales assument leurs tâches en matière d'aide sociale. Elles contribuent également à la coordination des services sociaux et à une unité de doctrine. Par ailleurs, les SSR/LASoc appliquent plusieurs mesures et instruments de contrôle dans la prise en charge tant des nouvelles situations que de celles en cours. La Conférence suisse des institutions d'action sociale (CSIAS) émet à cet effet des recommandations, notamment en ce qui concerne le déroulement de l'enquête et la gestion des cas afin de standardiser au maximum les pratiques.

Malgré ces instruments, il faut reconnaître que le risque d'abus subsiste car les SSR/LASoc se heurtent encore à certaines limites dans leurs efforts pour maîtriser l'octroi des prestations d'aide sociale. L'écueil relevé par le député Stéphane Peiry dans sa motion est également observé par les services sociaux. L'octroi d'une aide à la fois adéquate, justifiée et équitable nécessite la collecte de nombreuses informations provenant de plusieurs sources pour vérifier le principe de subsidiarité qui s'applique dans l'élaboration du budget d'aide sociale de la personne dans le besoin. Or, l'obtention de renseignements auprès de services ou d'offices publics s'avère très exigeante. Ces services sont en effet tenus de satisfaire aux conditions de la loi cantonale sur la protection des données qui a établi des précautions spécifiques pour le traitement des informations personnelles ainsi qu'aux conditions particulières en matière de communication de données qui figurent dans les législations spécifiques aussi bien cantonales que fédérales. Mais cette propension à une grande prudence peut entraver l'échange d'informations sur les aspects économiques de la situation des personnes dans le besoin qui est le principal moyen de prévention et de lutte contre les abus. Les tâches de récolte et de vérification de ces renseignements mobilisent par ailleurs passablement de temps dans les services sociaux. Les assistantes sociales et assistants sociaux auxquels sont généralement confiées ces tâches voient ainsi leur mission d'accompagnement social réduite d'autant. Sans compter que la dotation des SSR/LASoc, qui relève de la compétence des communes, est inégalement répartie dans le canton, comme l'atteste la statistique du Service de l'action sociale. Par conséquent, les ressources à disposition pour effectuer les opérations nécessaires à la prévention et à la lutte contre les abus varient d'un service social à l'autre. Enfin, la circulation de l'information est aussi tributaire de l'organisation cantonale de l'aide sociale qui, avec vingt-quatre services sociaux régionaux, multiplie ainsi les opérations liées au traitement de ces informations. Le Conseil d'Etat se dit donc favorable à une meilleure transmission des informations et des renseignements, comme le demande le député Stéphane Peiry. Mais cette amélioration passe obligatoirement par un redimensionnement organisationnel du dispositif cantonal d'aide sociale, plus précisément par une réduction du nombre des services sociaux régionaux LASoc.

Plusieurs travaux actuellement en cours sont susceptibles d'apporter déjà quelques réponses pour renforcer l'échange d'information, la coordination des prestations octroyées et éviter par conséquent

des aides accordées à tort ou en contradiction avec le principe de subsidiarité. Ces projets ont en outre comme dénominateur commun l'objectif à la fois de rationaliser les interventions de l'administration publique et d'améliorer le service aux usagers. Il s'agit en premier lieu de la mise sur pied du dispositif cantonal de collaboration interinstitutionnelle (CII). Ce dispositif institue de nouvelles modalités de coordination réunissant des conseillers en placement (offices régionaux de placement), des conseillers AI (Office cantonal de l'assurance-invalidité) et des travailleurs sociaux (SSR/LASoc). Ces modalités, opérationnelles depuis l'automne 2008, consistent notamment en processus de travail et outils informatiques qui participent à une meilleure circulation de l'information et en appui à un accompagnement plus intensif des personnes en difficulté. Dans le même esprit devraient être instaurées prochainement des plateformes assurant une prise en charge spécialisée et coordonnée pour les chômeurs de longue durée lorsque leur situation nécessite la mobilisation de mesures cantonales de réinsertion professionnelle combinées le cas échéant avec d'autres mesures sur le plan social. Dans la même optique, il y a lieu de mentionner le projet d'instauration d'un revenu déterminant unifié (RDU, cf. rapport no 280 du 29.08.06 du Conseil d'Etat au Grand Conseil) ainsi que l'évaluation de la mise sur pied de guichets sociaux (Constitution cantonale, projet n°16).

De plus, le Conseil d'Etat est d'avis que prévenir et lutter efficacement contre les abus, c'est aussi renforcer les valeurs fondamentales et la mission spécifique de l'aide sociale. La maîtrise des abus ne doit pas faire oublier les buts premiers de l'aide sociale. L'intégration sociale et professionnelle ainsi que l'autonomie personnelle et financière sont les objectifs fondamentaux poursuivis à l'égard des personnes dans le besoin et en proie à une détresse sociale. Pour ce faire, hormis le contrôle rigoureux des situations, les services sociaux doivent pouvoir déployer un conseil et un accompagnement performants sans lesquels les objectifs de l'aide sociale seront difficilement atteignables. La mise en pratique concrète de ce conseil et de cet accompagnement demande beaucoup de temps et de savoir-faire spécialisé. Ces deux volets, aide et contrôle, sont indissociables et ils participent au succès de l'aide sociale institutionnelle qui assume cette double fonction depuis toujours. Trouver un équilibre entre ces deux missions est essentiel au bon fonctionnement de l'aide sociale. Autrement dit, la meilleure manière de lutter contre les abus réside aussi dans le renforcement des services sociaux régionaux LASoc pour qu'ils disposent d'une dotation en personnel suffisante permettant une collaboration optimale avec les services ou offices publics et privés.

La Direction de la santé et des affaires sociales, sensible à la thématique « Prévention et lutte contre les abus dans l'aide sociale », élabore actuellement un concept en la matière. De plus, un poste figure d'ores et déjà au budget 2009 de ladite Direction pour l'engagement d'un(e) inspecteur / inspectrice – enquêteur / enquêtrice. Par ailleurs, dans le cadre de la lutte contre le travail au noir, le Conseil d'Etat a entrepris de différentes manières de compléter et renforcer les processus de contrôle et de vérification, notamment avec l'engagement, en 2008, au sein de la Direction de l'économie et de l'emploi, d'inspecteurs chargés du contrôle du travail au noir. Ces inspecteurs peuvent être sollicités par les services sociaux en cas de soupçon sur l'activité de leurs bénéficiaires. A cela s'ajoutent certaines décisions du Conseil d'Etat : d'une part, dans le cadre de l'examen périodique des subvention cantonales, l'élaboration d'un système de contrôle et de révision pour les SSR/LASoc avec un poste de 50% EPT de contrôleur réviseur et d'autre part, dans le cadre du plan financier de législature 2007-2011, la mise en place, avec le concours des communes, d'un inspectariat chargé de « contrôler » par sondage les bénéficiaires de l'aide sociale.

Dès lors, le Conseil d'Etat va rappeler les dispositions légales actuelles qui permettent de prévenir et de lutter contre les abus en sensibilisant les commissions sociales LASoc et les SSR/LASoc à la présente thématique. Les mesures et les instruments de contrôles adéquats existent. Certes ils doivent être spécialisés, réglementés, intensifiés, systématisés. Il s'agit d'une priorité.

D'autre part, le Conseil d'Etat est favorable à la mise en œuvre dans les meilleurs délais du concept cantonal en matière de prévention et de lutte contre les abus dans l'aide sociale. Parallèlement, au

travers de la révision de la LASoc, il importera d'évaluer cette problématique de façon globale tant les partenaires impliqués, les domaines concernés et les questions soulevées sont nombreux. Il conviendra d'établir les améliorations susceptibles d'être apportées, notamment par l'engagement d'inspecteur/inspectrice – enquêteur/enquêtrice. Le Conseil d'Etat estime en effet qu'une modification de la loi sur l'aide sociale est nécessaire. Prévue d'ici fin 2010, cette révision permettra d'ancrer les améliorations pressenties notamment par rapport à la protection des données dans le cadre d'échanges d'informations sensibles concernant les personnes dans le besoin, mais aussi par rapport aux questions liées à l'inscription d'une hypothèque légale au Registre Foncier, aux versements aux SSR/LASoc des montants rétroactifs des assurances sociales, à une réduction du nombre des services sociaux LASoc, à la création d'un dispositif de contrôles spécialisé et à la prise en charge de ses frais de fonctionnement par l'Etat et les communes.

En conclusion, le Conseil d'Etat vous propose :

1. de prendre en considération le postulat Eric Collomb N° 2033.08 et d'accepter la présente réponse comme rapport y relatif.
2. de prendre en considération la motion Stéphane Peiry N° 1055.08.

Fribourg, le 28 avril 2009