

LE DOSSIER DU MOIS DE L'ARTIAS

Le contrôle des prestations d'aide sociale

Dossier préparé par:

Marc Piguet
Chef du service des enquêtes à l'Hospice général

Octobre 2006

Avertissement: *Le contenu des «dossiers du mois» de l'ARTIAS n'engage que leurs auteur-es*

RESUME

Comment contrôler le bien-fondé de l'octroi des prestations d'aide sociale?

Face à l'augmentation des coûts liés aux prestations d'assistance publique, les responsables suisses chargés de l'aide sociale doivent répondre à cette question posée par les autorités politiques, les médias et les contribuables.

A l'échelle nationale, les réponses divergent. Les uns pensent qu'il appartient à l'assistant social de réaliser des contrôles, les autres engagent des professionnels pour effectuer des enquêtes.

A Genève, l'Hospice général, institution d'action sociale, est chargé de répondre aux besoins de la population genevoise en matière d'aide sociale. Cet établissement public autonome est doté d'un Service des enquêtes depuis l'année 1991. Il est aujourd'hui composé de 13 collaborateurs pour le contrôle de quelque:

- 8000 dossiers d'assistance publique
- 1000 dossiers relatifs aux prestations cantonales accordées aux chômeurs en fin de droit (RMCAS)
- 4000 bénéficiaires de l'Aide aux requérants d'asile.

Ce dossier présente les activités du Service des enquêtes de l'Hospice général qui souhaite partager son expérience genevoise en matière de contrôle de prestations sociales.

RIASSUNTO

Come controllare che l'erogazione di prestazioni di assistenza sociale sia giustificata?

Di fronte all'aumento dei costi legati alle prestazioni dell'assistenza pubblica, i responsabili svizzeri incaricati dell'aiuto sociale devono rispondere a questa domanda posta dalle autorità politiche, dai media e dai contribuenti.

A scala nazionale, le risposte divergono. Gli uni pensano che compete all'assistente sociale di effettuare dei controlli, gli altri assumono dei professionisti per fare delle inchieste.

A Ginevra, l'"Hospice général", istituzione d'azione sociale, è incaricato di rispondere ai bisogni della popolazione ginevrina in materia di assistenza sociale. Questo ente pubblico autonomo è dotato dal 1991 di un Servizio per le inchieste, oggi composto da 13 collaboratori per il controllo di:

- 8000 dossieri di assistenza pubblica
- 1000 dossieri relativi alle prestazioni cantonali accordate ai disoccupati in fine di diritto (RMCAS)
- 4000 beneficiari dell'Aiuto ai richiedenti l'asilo.

Questo dossier presenta le attività del Servizio per le inchieste dell'"Hospice général" che desidera condividere la sua esperienza ginevrina in materia di controllo delle prestazioni sociali.

INDEX

<u>La mission</u>	<u>page 4</u>
<u>Les prestations</u>	<u>page 5</u>
L'enquête d'ouverture de dossier Les résultats du 1 ^{er} semestre 2006	
L'enquête au besoin et par sondage Les résultats 2005	
<u>Les moyens</u>	<u>page 9</u>
Le réseau et les accès informatiques Les entretiens d'enquête Les compétences	
<u>La collaboration</u>	<u>page 12</u>
Partenariat avec les assistants sociaux Partage des responsabilités Suivi des enquêtes Collaboration interdépartementale	
<u>Conclusion</u>	<u>page 13</u>
Quelques chiffres	
<u>Lexique des abréviations</u>	<u>page 14</u>

La mission

Depuis l'introduction en 1936 du premier Service des enquêtes (SE), les missions de contrôle se sont succédées au rythme des réorganisations étatiques.

D'abord rattaché au Service de chômage, le SE a rapidement réalisé des investigations en faveur de plusieurs services de l'Etat, soit pour l'Office cantonal des personnes âgées, l'assistance publique, l'Office cantonal de l'assurance invalidité, etc.

En 1990, la responsabilité des contrôles, confiée jusqu'alors à ce seul service, fut répartie dans les différents départements de l'Etat. A cette occasion, un SE fut créé en 1991 à l'Hospice général pour le contrôle spécifique de la situation économique et sociale des bénéficiaires de prestations d'aide sociale.

Aujourd'hui, la mission du SE de l'Hospice général découle de la Loi sur l'assistance publique (J 4 05 – ci-après LAP) et de la Loi sur les prestations cantonales accordées aux chômeurs en fin de droit (J 2 25 – ci-après LRMCAS).

Le SE procède par sondage ou, au besoin, à des enquêtes circonstanciées selon l'art. 4A lit. b de la LAP.

Mandaté par la Direction générale, le SE contrôle la situation économique et sociale des usagers de l'Hospice général.

En ce sens, le SE, en lien avec le principe de subsidiarité et l'ensemble des lois et directives fédérales, cantonales et communales, identifie les revenus, les charges et les droits et prestations non sollicités, met en évidence les biens mobiliers et immobiliers potentiellement réalisables ou recouvrables et témoigne de la situation globale du groupe familial.

Il consigne ces informations dans des rapports d'enquête adressés aux gestionnaires des dossiers.

Par ailleurs, le SE met à disposition de l'institution des informations spécifiques acquises par ses accès privilégiés auprès de ses partenaires externes.

Les contrôles sont principalement axés sur:

- La composition du groupe familial
- La détermination du lieu de vie
- Les revenus
- Les éléments de fortune

Les prestations

Le Service des enquêtes déploie principalement deux types de contrôle bien distincts:

- L'enquête d'ouverture de dossier: contrôles succincts réalisés préalablement à l'ouverture du droit
- L'enquête au besoin et par sondage: contrôles approfondis activés après douze mois d'assistance

L'enquête d'ouverture de dossier

L'enquête d'ouverture, appliquée aux nouveaux dossiers d'assistance publique et du RMCAS, est activée de manière systématique avant l'entrée en matière financière. Les unités de la Fonction action sociale s'astreignent à en attendre les résultats avant la décision d'octroi de la prestation.

Les contrôles relatifs à cette prestation se basent sur les déclarations des usagers consignées dans un formulaire de demande de prestation de l'aide financière.

Ce questionnaire, signé par les bénéficiaires, relate les éléments constitutifs de la demande d'aide financière.

La réception de ce formulaire dûment complété au Service des enquêtes active la procédure. A l'aide des accès informatiques du service*, les déclarations des usagers sont mises en perspective avec les enregistrements informatisés de nos partenaires externes.

En pratique, quatre collaborateurs administratifs relèvent dans un délai très court (en deux jours ouvrables) si l'adresse communiquée et la situation de famille sont conformes, si l'utilisateur ou les autres membres du groupe familial sont indépendants ou propriétaires, s'ils possèdent des véhicules et si les situations au chômage sont conformes.

Cette prestation se termine avec la livraison d'un rapport adressé à l'assistant social.

Les résultats du 1^{er} semestre 2006:

RESULTAT DES ENQUETES D'OUVERTURE EFFECTUEES du 01.01.2006 au 30.6.2006	Assistance publique	RMCAS
Demandes conformes	587	44
Demandes non conformes	326	20
Total demandes traitées	913	64
Non-conformités constatées par le Service des enquêtes ** :		
Adresse ou situation de famille non conforme selon OCP	170	10
Inscription en qualité d'indépendant	77	3
Situation de chômage non conforme ¹	31	1
Véhicules non déclarés ou valeur sup. à 7000 F ²	104	7
Biens fonciers à Genève	4	0
**Attention un dossier peut cumuler plusieurs types de non-conformité		
Total des non-conformités constatées	386	21

¹Il s'agit des prestations de chômage non déclarées ou des défauts de collaboration ayant un impact sur les prestations de chômage

²A noter que l'évaluation des voitures est réalisée à l'aide du livret de cotation de véhicule (eurotaxglass's).

** Accès informatiques utilisés: Office cantonal de la population (OCP), Registre foncier, Service des automobiles et de la navigation, Office cantonal de l'emploi (chômage) et différents registres du commerce.*

L'enquête au besoin ou par sondage

L'enquête au besoin ou par sondage est une procédure généralement aussi longue que minutieuse. Sa réalisation, confiée à des inspecteurs, nécessite de nombreux contrôles tant dans les secteurs publics que privés.

La demande d'enquête est diligentée après au minimum 12 mois d'assistance, soit:

- **«au besoin»:** à la demande de l'assistant social et de sa hiérarchie en cas de suspicion de fraude ou de besoin de clarification d'une situation complexe.
- **«par sondage»:** à la suite d'un tirage au sort réalisé par le Service des enquêtes. L'enquête est donc activée de manière aléatoire.

Remarque: afin que l'enquête par sondage ait une valeur estimative (indicateur), il est nécessaire de garantir une sélection réellement basée sur le hasard et non sur une suspicion.

Il s'agit d'une procédure majoritairement administrative, même si des contrôles (pointages) de terrain sont souvent nécessaires au domicile des usagers et dans des entreprises privées.

Après réception d'un formulaire de demande d'enquête, sept inspecteurs rencontrent les usagers à domicile où ils procèdent à des auditions afin de recueillir leurs déclarations. Les actions ultérieures consistent à contrôler chaque élément du dossier avec différents moyens décrits ci-après.

La procédure d'enquête s'achève avec la livraison d'un rapport circonstancié transmis à l'assistant social.

Rarement opérée, la filature est, a priori, peu efficiente au regard du temps consacré et des informations découvertes. En outre, elle est jugée inappropriée au regard du respect de la sphère privée des individus.

La légitimité des contrôles est constituée par les éléments suivants:

- La mission des inspecteurs est légitimée par le Conseil d'Etat genevois à la suite d'une séance d'assermentation. A cette occasion, une carte de légitimation est délivrée à chaque collaborateur.
- L'article 7 de la Loi sur l'assistance publique (LAP) stipule que les autorités administratives et judiciaires, les employeurs et les organismes s'occupant de la personne qui sollicite une aide sont tenus de fournir gratuitement les renseignements et pièces nécessaires à l'application de la présente loi.
- Par ailleurs, tous les douze mois, l'usager de l'Hospice général (HG) signe un document intitulé: «Mon engagement en demandant une aide financière à l'HG». Par ce biais, les bénéficiaires acceptent de se soumettre en tout temps et sur simple demande de l'HG à une enquête du Service des enquêtes sur leur situation personnelle et économique.
- Dans le cadre de la procédure d'enquête, les bénéficiaires signent également des procurations autorisant spécifiquement le Service des enquêtes à procéder à des contrôles auprès des administrations cantonales, des assurances, des banques et des caisses de compensation.

Les résultats 2005:

RESULTAT DES ENQUETES AU BESOIN EFFECTUEES ¹ <i>Année 2005</i>	Assistance publique	RMCAS	Asile
Dossiers conformes	147	18	52
Dossiers non conformes	215	22	52
Total dossiers traités	362	40	104
<i>Non-conformités constatées par le Service des enquêtes * :</i>			
Ressources non déclarées	83	13	27
Fortunes / biens mobiliers et immobiliers non déclarés	31	6	2
Droits non sollicités	36	2	2
Défaut de collaboration	80	4	25
Situation du ménage et/ou lieu de vie incorrecte	33	5	1
Total des non-conformités constatées	263	30	57

* Attention un dossier peut cumuler plusieurs types de non-conformité

¹**Important:** Il faut noter qu'en raison du succès de l'enquête «au besoin» auprès des assistants sociaux, nous avons répondu durant cet exercice exclusivement aux enquêtes «au besoin». Par conséquent, les résultats ne sont pas représentatifs de l'ensemble des usagers de l'HG. La suspicion de fraude était souvent déjà soulevée par le demandeur.

A noter que les défauts de collaboration à l'enquête engendrent l'interruption des prestations financières. L'enquête peut néanmoins être réactivée lors d'un retour de l'utilisateur à l'assistance; elle devient à ce stade de la procédure préalable à l'entrée en matière financière.

Les moyens

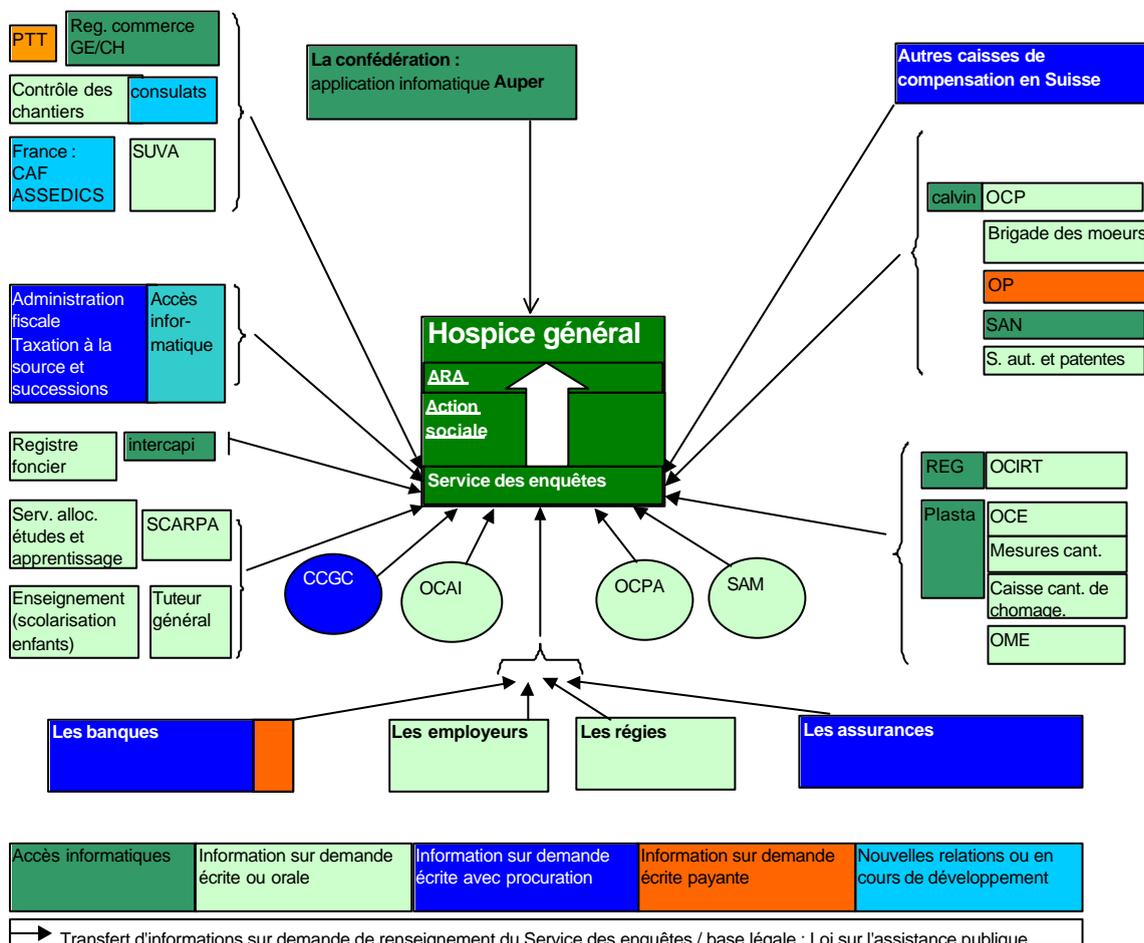
Le réseau et les accès informatiques

Au centre de toute activité d'investigation, le réseau est l'élément incontournable nécessaire à la vérification du bien-fondé de l'octroi de la prestation financière.

En raison de la subsidiarité des prestations de l'Hospice général, le champ des investigations est très large et nécessite, par conséquent, le développement d'un important travail en réseau afin de disposer aisément de toutes les informations nécessaires en fonction des spécificités de chaque dossier.

Voici un schéma représentatif des principaux fournisseurs d'informations du Service des enquêtes:

(voir lexique des abréviations en page 11)



Comme cela est indiqué en vert foncé dans le schéma ci-dessus, le SE dispose d'accès informatiques auprès de l'Office cantonal de la population (OCP), du Registre foncier, du Service des automobiles et de la navigation (SAN), de l'Office cantonal de l'emploi (accès intitulé PLASTA), de différents registres du commerce et du registre des réfugiés de la confédération (AUPER).

Ces accès permettent d'obtenir, sans délai, des données fiables. Ces connexions informatiques font le succès des enquêtes d'ouverture (traitées en deux jours ouvrables) et limitent, par ailleurs, les temps de traitement de l'enquête au besoin ou par sondage.

Les autres informations sont glanées oralement et par écrit auprès de toutes les instances représentées ci-dessus et bien au-delà lorsque la situation l'exige, notamment dans d'autres cantons et à l'étranger.

Les entretiens d'enquête

Majoritairement auditionné à domicile, l'utilisateur est l'un des principaux fournisseurs d'informations du Service des enquêtes. Les éléments fournis doivent être dûment contrôlés par les inspecteurs ou corroborés par des justificatifs.

Au-delà des nombreuses questions préétablies répondant aux critères habituels de l'enquête, l'observation de l'environnement familial à domicile et les signes non verbaux émis par l'utilisateur conduisent l'inspecteur à approfondir ou non certains aspects du dossier.

Par conséquent, les techniques de communication s'avèrent être des outils efficaces afin d'obtenir un maximum d'informations utiles aux investigations subséquentes.

En lien avec l'identité institutionnelle, l'empathie et le respect font partie des valeurs intrinsèques du concept de l'enquête à l'Hospice général. Elles permettent en outre d'obtenir de bien meilleurs résultats lors des entretiens. A contrario, l'utilisation de méthodes plus «musclées» envers les usagers peut engendrer la rétention d'informations.

Néanmoins, les questions «gênantes» doivent être posées et les justificatifs y relatifs transmis à la demande des inspecteurs.

En aucun cas, l'inspecteur ne peut exiger ou contraindre un usager à collaborer dans le cadre de l'enquête. Si ce dernier est absent aux rendez-vous fixés, refuse de signer les procurations d'usage ou ne souhaite pas répondre à une ou plusieurs questions, le défaut de collaboration est communiqué à l'assistant social en charge du dossier. C'est ensuite à la Fonction action sociale de prendre les mesures qui conviennent au regard de la problématique sociale et du cadre légal.

Les compétences

La notion de subsidiarité des prestations de l'Hospice général rend l'enquête au besoin ou par sondage très complexe. En effet, les investigations conduisent les inspecteurs à réaliser des contrôles dans des domaines aussi divers que variés, tels que:

- les assurances sociales
- les successions
- la législation des administrations connexes
- la comptabilité
- les sociétés ou associations (activités indépendantes)
- la fiscalité
- les assurances privées
- les capitaux, la prévoyance professionnelle

Une formation spécifique à l'activité de l'inspecteur n'existe pas. Une bonne partie de la formation est donc réalisée à l'interne. Les directives liées à la relation avec l'utilisateur et les pistes d'investigation empiriquement pertinentes sont spécifiquement prodiguées au sein du service tant par les anciens inspecteurs que par le chef de service.

Les éléments principaux du profil-type requis à l'engagement d'un inspecteur sont:

- Une formation de niveau maturité gymnasiale ou formation jugée équivalente assortie d'une expérience dans le domaine tertiaire de 3 ans au minimum (banque, fiduciaire, assurance, administration connexe)
- Des connaissances du tissu social genevois
- Une aptitude à travailler de manière indépendante, un esprit d'analyse et de synthèse
- La maîtrise de la langue française (orthographe et rédaction) et d'une langue étrangère
- La maîtrise des outils bureautiques usuels.

La collaboration

Partenariat avec les assistants sociaux

Les échanges entre le personnel du Service des enquêtes et les responsables des dossiers d'assistance sont continus tout au long de la procédure d'enquête.

En amont, sur le formulaire de demande, les motifs et indices à l'origine de la demande doivent être étayés de manière exhaustive par les assistants sociaux.

Durant le processus d'enquête, les changements de situation doivent être communiqués au Service des enquêtes. Réciproquement, les inspecteurs livrent les découvertes susceptibles de modifier le budget d'assistance au fur et à mesure de leur apparition avant la livraison finale du rapport.

Partage des responsabilités

Le SE est un service support hiérarchiquement indépendant des services demandeurs. Il garantit ainsi un positionnement neutre sur ses constats. Il est chargé de fournir des informations factuelles, exemptes de jugement de valeur sur la situation des usagers.

A charge de la Fonction action sociale, responsable des dossiers d'assistance, de prendre les mesures qui en découlent; le Service des enquêtes intervient dans le cadre de la décision uniquement à titre consultatif.

Suivi des enquêtes

Si la comptabilisation des résultats des enquêtes (la valeur ajoutée) est primordiale, l'évaluation du suivi l'est tout autant. En effet, le suivi permet de s'assurer et de démontrer que les abus sont traqués et que leur découverte est suivie d'effets.

En pratique, lorsque le rapport d'enquête est adressé à l'assistant social, une fiche de suivi est simultanément transmise à son responsable. Les mesures décidées sont ensuite retournées au Service des enquêtes où elles sont trimestriellement comptabilisées.

Ci-dessous le suivi des enquêtes comptabilisé en corrélation avec les résultats présentés en pages 4 et 6:

SUIVI DES ENQUETES D'OUVERTURE 1^{er} semestre 2006	Assistance publique	RMCAS
Nombre de dossiers présentant une ou plusieurs non-conformités :	326	20
Mesures prises: refus d'entrée en matière	79	3
Entrée en matière après mesures	184	12
Suivi inconnu ou en cours de traitement	63	5

SUIVI DES ENQUETES AU BESOIN en 2005	Assistance publique	RMCAS	Asile
Nombre de dossiers présentant une ou plusieurs non-conformités :	215	22	52
Mesures prises: arrêt d'aide	70	10	1
Autres mesures: (modification de budget, reconnaissance de dette signée, mesure sociale,...)	113	12	34
Aucune mesure appliquée ou mesure non applicable	32	0	17

Collaboration interdépartementale

Pour lutter contre le travail au noir et la perception abusive de prestations d'aide sociale, le Conseil d'Etat genevois a institué un groupe de travail en décembre 2004 regroupant les principaux services de l'Etat concernés par cette problématique.

L'Hospice général, représenté dans le cadre de ce groupe, développe de nouvelles opportunités de contrôle et, au moyen de son Service des enquêtes, transmet à l'interne les informations pertinentes aux services concernés. Les éléments ainsi communiqués font également l'objet d'un suivi.

Conclusion

Le contrôle de gestion et l'audit (instruments de contrôles) examinent le processus d'octroi de la prestation d'aide financière. Ces outils de contrôle sont principalement destinés à analyser la gestion interne de l'entreprise. Ils ne permettent pas la vérification des déclarations des usagers auprès des établissements publics et privés (banques, employeurs, caisses de compensation, etc.).

Par conséquent, les nombreuses estimations réalisées en matière de fraude qui ne se basent que sur des contrôles internes ne peuvent en aucun cas être fiables.

Au-delà du contrôle des éléments constitutifs de la demande d'aide financière, au fil du temps, l'usager, contraint de vivre selon les barèmes d'assistance, est tenu de déclarer tout changement de situation ou de revenu au risque de voir ses prestations réduites selon les directives en vigueur. Raison pour laquelle, à l'instar des contrôles de vitesse opérés sur l'autoroute, des vérifications régulières à différents niveaux s'avèrent indispensables pour limiter les écarts de conduite.

La mise en place d'un Service des enquêtes décharge l'assistance sociale à plusieurs titres. Elle limite leurs tâches administratives liées au contrôle et génère une diminution des demandes en dissuadant les fraudeurs potentiels de recourir aux prestations d'assistance. La crédibilité de l'organisme en dépend, notamment au niveau de l'égalité de traitement de l'ensemble des bénéficiaires.

Quelques chiffres

- **244** millions est le montant en prestations financières versées par l'Hospice général à Genève en 2005, soit 161 millions pour l'assistance publique, 26 millions pour le RMCAS et 57 millions d'assistance pour l'Aide aux requérants d'asile.
- **1.1** million est le coût du Service des enquêtes de l'Hospice général en 2005.
- **24** est le nombre de plaintes pénales déposées par l'Hospice général en 2005, majoritairement à la suite d'une enquête.

Lexique des abréviations

(principalement établi pour la lecture du schéma relatif au réseau en page 7)

ARA	:	Aide aux requérants d'asile
AUPER	:	Accès informatique au registre de la confédération pour les réfugiés
CAF	:	Caisse d'allocations familiales (France)
CCGC	:	Caisse cantonale genevoise de compensation
HG	:	Hospice général
INTERCAPI	:	Accès informatique au Registre foncier
OCAI	:	Office cantonal de l'assurance invalidité
OCE	:	Office cantonal de l'emploi
OCIRT	:	Office cantonal de l'inspection et des relations du travail
OCP	:	Office cantonal de la population
OCPA	:	Office cantonal des personnes âgées
OME	:	Office de la main d'œuvre étrangère
OP	:	Office des poursuites
RMCAS	:	Revenu minimum cantonal accordé aux chômeurs en fin de droit
SAM	:	Service de l'assurance maladie
SAN	:	Service des automobiles et de la navigation
SCARPA	:	Service cantonal de recouvrement de pension alimentaire
SE	:	Service des enquêtes