

RÉPONSE DU CONSEIL D'ETAT
à l'interpellation Jean-Luc Bezençon - Arnaque à l'aide sociale, stop aux profiteurs

Rappel de l'interpellation

Le mardi 8 décembre 2015, le quotidien 24 heures révélait en première page de son journal, une arnaque à l'aide sociale qui a profondément choqué, non seulement les acteurs politiques responsables de la gestion des fonds publics, mais également l'ensemble des contribuables vaudois.

Ce scandale est consternant tant par le montant détourné — plus de six cent mille francs — que par la durée du délit, de onze ans !

L'article révèle au centime près — 608'675,90 francs — la somme indûment touchée par une famille au bénéfice des prestations sociales, du revenu d'insertion, prestations complémentaires AVS et subsides d'assurance-maladie, alors que Monsieur menait parallèlement plusieurs activités commerciales entre la Suisse et la Tunisie, notamment dans le secteur de réparation de voitures, la gestion d'achats et de transferts de fonds, ainsi que l'exportation de devises. On croit rêver et cerise sur le gâteau, Madame prétend, pour sa défense, tout ignorer des activités de son mari !

Au-delà de la gravité des faits qui, nous osons l'espérer, seront sévèrement punis, se pose un certain nombre de questions sur le fonctionnement de l'aide sociale et la crédibilité des contrôles entrepris pour éviter de telles escroqueries.

Au vu de ce qui précède, j'ai l'honneur de poser au Conseil d'Etat les questions suivantes :

- 1. Lorsqu'est déposé un dossier pour une demande d'aide sociale, à quel niveau, par qui et comment les investigations, avant d'octroyer une aide, sont-elles entreprises ?*
- 2. Comment les contrôles sont-ils engagés et quels sont les moyens à disposition des personnes compétentes, que j'appellerai "inspecteurs", pour mener leurs enquêtes et vérifier la véracité des déclarations fournies par les demandeurs ?*
- 3. Une fois l'aide accordée, comment s'organise le suivi des dossiers, cas échéant, qui le détermine et sur quelle base une révision de dossier est-elle entreprise ?*
- 4. Une cadence pour la révision des dossiers est-elle instaurée et si oui, à quel rythme ?*
- 5. Le Conseil d'Etat est-il en mesure de déterminer à quel niveau des procédures cette arnaque a été possible ?*
- 6. Y a-t-il eu des erreurs d'analyse de la part d'inspecteurs ou de collaborateurs ?*
- 7. Le Conseil d'Etat peut-il préciser combien de cas d'arnaques à l'aide sociale ont été recensés dans le canton, le cas échéant pour quel montant et quelle somme totale a pu être récupérée ?*
- 8. Le Conseil d'Etat compte-t-il revoir ou a-t-il revu, depuis la découverte de cette arnaque, les méthodes d'évaluation, voire la conduite des dossiers dans le cadre des demandes d'aide sociale ?*

Réponse du Conseil d'Etat

La fraude dont il est question est exceptionnelle, tant par sa durée, par l'importance des montants indûment touchés qui dépassent largement la moyenne des situations dénoncées à la justice, que par le nombre d'instances concernées.

Si l'aide sociale a subi des préjudices, c'est également le fisc qui a été trompé, puis, par voie de conséquences, plusieurs régimes d'aides dont l'octroi des prestations se base sur les données fiscales comme les prestations complémentaires (PC) et les subsides à l'assurance maladie.

Cette affaire est en cours d'instruction devant le Ministère public (MP). Pour l'heure, le Conseil d'Etat n'est donc pas en mesure de se prononcer sur cette affaire et relève, comme l'a relaté la presse à la fin de l'année 2015, que sur les 600'000.- francs indûment touchés, environ 450'000.- francs ont pu être séquestrés.

Indépendamment de cette situation exceptionnelle, la sécurisation du processus d'octroi de l'aide sociale est depuis de nombreuses années une priorité du Département de la santé et de l'action sociale (DSAS).

Dès l'entrée en vigueur du Revenu d'Insertion, un dispositif d'enquête au niveau cantonal a été mis sur pied. Déployé depuis 2007, il était initialement composé de huit enquêteurs et a été graduellement renforcé afin de répondre à l'augmentation des demandes d'enquête. Ainsi, en 2015, l'effectif s'élevait à 17 enquêteurs.

Ces derniers ont effectué environ 430 enquêtes en 2015, réalisées à la suite de soupçons portant sur la dissimulation de revenus, d'éléments de fortune, de domiciliation ou encore de la composition du ménage.

Les résultats de ces enquêtes ont engendré 170 arrêts d'aide de 2011 à 2015, ce qui représente une économie estimée de 4.25 millions de francs ; le coût moyen annuel d'un dossier du Revenu d'Insertion (RI) étant de 25'000.- francs.

De plus, en 2015, le dispositif d'enquête et les contrôles croisés ont permis d'obtenir un remboursement de prestations indues pour un montant avoisinant les 3.2 millions de francs.

Depuis 2011, les bases légales ont été adaptées afin de permettre au département de renforcer les contrôles, notamment en croisant des données déclarées par les bénéficiaires avec les comptes individuels AVS et les données fiscales.

De plus, pour faciliter et améliorer les contrôles, le Conseil d'Etat a adopté à la fin de l'année 2015 un ensemble de propositions visant à faciliter les accès aux bases de données cantonales ou fédérales. Une partie de ces propositions sera prochainement débattue au Grand Conseil dans le cadre de la modification de la loi du 2 décembre 2003 sur l'aide sociale vaudoise (LASV).

Le renforcement des contrôles augmente la découverte des cas de fraudes qui sont systématiquement dénoncés auprès des autorités préfectorales ou du MP. En 2015, ce sont 406 dossiers qui ont été traités, pour lesquels 121 plaintes pénales (MP) et 211 dénonciations (autorités préfectorales) ont été déposées.

1 LORSQU'EST DÉPOSÉ UN DOSSIER POUR UNE DEMANDE D'AIDE SOCIALE, À QUEL NIVEAU, PAR QUI ET COMMENT LES INVESTIGATIONS AVANT D'OCTROYER UNE AIDE, SONT-ELLES ENTREPRISES ?

Le droit à la prestation financière du RI est examiné par l'Autorité d'application (AA) sur la base de/d' :

- une première évaluation sociale,
- l'obtention de documents permettant d'établir la situation personnelle et financière de la

personne (pièce d'identité, bail à loyer, relevé compte(s) bancaire(s) et ou postaux, dernière décision de taxation fiscale, etc.),

- la vérification systématique de données de la personne auprès du contrôle des habitants et de l'administration cantonale des impôts. En fonction des besoins, des vérifications supplémentaires peuvent également être faites auprès d'autres instances (service de la population, office des poursuites et faillites, registre foncier et service des automobiles et de la navigation),
- l'examen, au titre de la subsidiarité du RI, des obligations d'autres régimes ou de tiers (ex. assurance invalidité, allocations familiales, assurance chômage, rente-pont, PC Familles, etc.)
- des investigations supplémentaires éventuelles au moyen d'une enquête préalable.

La situation de la personne est ainsi évaluée et une décision d'octroi ou refus du RI est rendue par l'AA dans un délai maximum de 45 jours après le dépôt de la demande par le-la requérant-e.

Ces vérifications et le calcul du droit au RI se basent sur la LASV, sur son règlement d'application (RLASV), sur les Normes RI et les directives ad hoc.

2 COMMENT LES CONTRÔLES SONT-ILS ENGAGÉS ET QUELS SONT LES MOYENS À DISPOSITION DES PERSONNES COMPÉTENTES, QUE J'APPELLERAI "INSPECTEURS", POUR MENER LEURS ENQUÊTES ET VÉRIFIER DES DÉCLARATIONS FOURNIES PAR LES DEMANDEURS ?

Hormis les vérifications lors du dépôt de la demande RI, il existe trois niveaux de contrôles dont les approches sont complémentaires :

- La révision annuelle des dossiers.
Une révision complète du dossier est faite systématiquement une fois par année par l'AA. Cette révision comprend la vérification des données fiscales et financières des bénéficiaires, la vérification et l'actualisation des documents présents dans le dossier ainsi qu'un examen de tous les éléments de subsidiarité afin de vérifier si l'indigence est toujours avérée.
- Les enquêtes (de terrain et/ou administratives).
Depuis 2011, environ 360 enquêtes sont menées par année. Une enquête est notamment demandée lorsque des doutes importants sur l'état réel d'indigence du bénéficiaire subsistent, lorsque des abus ont précédemment été commis, lorsque des éléments du dossier mettent en doute la situation réelle du ménage aidé ou sur dénonciation de tiers. Les collaborateurs spécialisés chargés des enquêtes selon la LASV portent la dénomination d'enquêteurs. Ils procèdent aux vérifications administratives et financières via diverses bases de données. En plus des enquêtes de terrain, ils peuvent solliciter les organismes dans lesquels les bénéficiaires détiennent des avoirs (banques, assurances, bailleurs, etc.) sur la base d'une autorisation de renseigner spécifique et limitée dans le temps signée par le bénéficiaire. En cas de refus, les bénéficiaires peuvent se voir, cas échéant, sanctionner ou signifier une fin d'aide par l'AA.
- Les audits de l'Unité de contrôle et de conseils (UCC).
Dans le cadre de son action de lutte contre la fraude, l'UCC procède périodiquement, depuis 2011, à des audits spécifiques ayant pour but de détecter les ressources non déclarées aux AA. Ce contrôle consiste à croiser les revenus annoncés à l'AVS par les employeurs avec les revenus déclarés par les bénéficiaires eux-mêmes. Ces audits transversaux, qui ont eu lieu dans l'ensemble des AA, se sont déroulés en 2011, 2013 et 2015 et ont permis de vérifier environ 2'600 dossiers concernant des personnes bénéficiant de l'aide sociale à long terme (au moins depuis deux ans). Ces vérifications - effectuées à large échelle - ont été récemment complétées par un contrôle des données fiscales de l'ensemble des bénéficiaires du RI détenteurs d'un permis B, F ou L et taxés à la "source". L'objectif de ces audits et contrôles est de détecter les ressources non déclarées aux AA et de prendre les mesures ad hoc.

Comme évoqué en introduction, en 2015, les enquêtes et les audits ont permis d'obtenir un remboursement de prestations indues pour un montant avoisinant les 3.2 millions de francs.

3 UNE FOIS L'AIDE ACCORDÉE, COMMENT S'ORGANISE LE SUIVI DES DOSSIERS, CAS ÉCHÉANT, QUI DÉTERMINE ET SUR QUELLE BASE UNE RÉVISION DE DOSSIER EST-ELLE ENTREPRISE ?

Une fois la décision d'octroi du RI accordée, les bénéficiaires de l'aide sociale sont tenus de transmettre chaque mois à l'AA une déclaration de leurs revenus (signée par le-la bénéficiaire principal-e ainsi que tous les membres majeurs aidés du ménage). Celle-ci est fondée sur la situation du ménage et les ressources à prendre en compte dans le budget mensuel.

L'AA vérifie les données figurant sur cette déclaration, ainsi que les décomptes bancaires et réévalue ainsi mensuellement le droit au RI. A chaque modification de la situation du ménage aidé, le droit à la prestation est réévalué sur la base des pièces mises à jour.

En cas de difficultés à accéder à certaines informations, l'AA peut à tout moment consulter le SI RDU (système d'information du revenu déterminant unifié) pour vérifier les données fiscales et les données du registre cantonal des personnes (RCPers) des bénéficiaires. Le SI RDU leur permet également d'identifier si la personne perçoit d'autres prestations sociales comme celle des PC Familles, de la Rente-pont, des PC AVS/AI, les avances du BRAPA et les subsides LAMal.

Une révision complète du dossier est faite systématiquement une fois par année par l'AA (cf question 2).

4 UNE CADENCE POUR LA RÉVISION DES DOSSIERS EST-ELLE INSTAURÉE ET SI OUI, À QUEL RYTHME ?

Les révisions complètes ont lieu systématiquement une fois par année. Elles démarrent une année après l'ouverture du droit au RI et portent sur les douze mois écoulés.

5 LE CONSEIL D'ETAT EST-IL EN MESURE DE DÉTERMINER À QUEL NIVEAU DES PROCÉDURES, CETTE ARNAQUE A-T-ELLE ÉTÉ POSSIBLE ?

Comme cela a déjà été relevé, la fraude dont il est question était d'une ampleur exceptionnelle et de nombreux organismes ont été trompés, principalement le fisc et plusieurs régimes d'aides dont les PC, les subsides à l'assurance maladie et l'aide sociale.

Ce n'est qu'à l'issue de la procédure en cours devant le MP que toute la lumière sur cette affaire pourra être faite.

Pour l'heure, au vu des informations dont dispose le Conseil d'Etat, il semblerait que l'AA ait procédé à toutes les vérifications nécessaires. Ces dernières n'ont pas mis en évidence des comportements frauduleux ou de nature à engendrer un doute quant à leur véracité, voire de mener une enquête. En effet, les extraits des comptes bancaires de ces bénéficiaires attestaient de l'absence de revenus et de fortune, venant corroborer leurs données fiscales. Quant à leur incapacité de travailler, elle était attestée par des certificats médicaux.

Au vu de ce qui précède, l'AA n'était donc pas en mesure de mettre en lumière les comportements frauduleux de ces bénéficiaires.

6 Y A-T-IL EU DES ERREURS D'ANALYSES DE LA PART D'INSPECTEURS OU DE COLLABORATEURS ?

Il n'y a pas eu de faute manifeste de la part des collaborateurs de l'AA.

Comme indiqué au point 5, compte tenu des vérifications probantes effectuées par l'AA, il ne peut lui être reproché de ne pas avoir détecté la fraude.

7 LE CONSEIL D'ETAT PEUT-IL PRÉCISER COMBIEN DE CAS D'ARNAQUES À L'AIDE SOCIALE ONT ÉTÉ RECENSÉS DANS LE CANTON, LE CAS ÉCHÉANT POUR QUEL MONTANT ET QUELLE SOMME TOTALE A PU ÊTRE RÉCUPÉRÉE ?

Les montants des indus liés à une faute commise par les bénéficiaires de l'aide sociale se montent à 9.8 millions de francs en 2015. Ils représentent un peu moins de 3% des 360 millions de francs versés aux bénéficiaires du RI pour cette même année.

Les décisions de restitutions pour des prestations indûment touchées sont répertoriées et leurs remboursements font l'objet d'un suivi rigoureux. Il existe deux types de fraudes :

- 70% et 80% des décisions rendues concernent des fraudes sans astuce (sans tromperie et sans constitution d'un édifice de mensonges).
- 20% et 30% des décisions rendues concernent les escroqueries et les fraudes avec astuce. Ces décisions font l'objet d'un dépôt de plainte pénale par le Service de prévoyance et d'aide sociales (SPAS).

Toute prestation induue fait l'objet d'une décision de restitution en vue d'en exiger le remboursement intégral de la part du bénéficiaire. Pour les bénéficiaires percevant toujours le RI, le remboursement s'effectue par le prélèvement de 15% du forfait d'entretien mensuel en fonction de leur capacité financière. Le Conseil d'Etat a proposé de modifier la LASV afin d'augmenter ce taux à 25% lorsque le montant de l'indu dépasse les 20'000.- francs.

Depuis 2013, la somme totale récupérée chaque année pour les fraudes s'élève entre 2.5 et 3.2 millions de francs et elle est en constante progression.

Enfin, toute fraude fait également l'objet d'une sanction administrative pour les bénéficiaires toujours aidés. Depuis l'année 2010, le dispositif des sanctions (liées aux fraudes) a permis au régime d'économiser la somme de 6.4 millions de francs.

8 LE CONSEIL D'ETAT COMPTE-T-IL REVOIR OU A-T-IL REVU, DEPUIS LA DÉCOUVERTE DE CETTE ARNAQUE, LES MÉTHODES D'ÉVALUATIONS VOIRE LA CONDUITE DES DOSSIERS DANS LE CADRE DES DEMANDES D'AIDES SOCIALES ?

Comme cela a été évoqué précédemment, la sécurisation du processus d'octroi de l'aide sociale est depuis de nombreuses années une priorité du département.

Depuis 2011, plusieurs mesures sont venues renforcer ce système, notamment par des actions préventives. Ces contrôles renforcés visent à encadrer plus étroitement les bénéficiaires ayant déjà fraudé dans le cadre du RI afin, d'une part, de mieux détecter les signes d'une éventuelle nouvelle fraude et, d'autre part, de prévenir toute velléité de récidive.

A titre d'exemple, une demande systématique d'enquête préalable est faite pour les personnes ayant déjà fraudé dans le cadre du RI et lorsque ces dernières, après une interruption de leur droit au RI, viennent solliciter à nouveau le RI.

Enfin, le Conseil d'Etat a proposé, à la fin 2015, des modifications de la LASV qui seront prochainement débattues devant le Grand Conseil. Une partie d'entre elles visent à compléter le système de sécurisation de l'octroi du RI, notamment en offrant la possibilité de mener des enquêtes par sondage (en facilitant l'accès aux bases de données cantonales ou fédérales permettant des vérifications par croisements de données) et en augmentant le pourcentage de remboursement en cas de montant d'indus important.

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 8 juin 2016.

Le président :

P.-Y. Maillard

Le chancelier :

V. Grandjean