

# Contrôler la pauvreté ? Les CPAS à l'épreuve d'un nouveau paradigme

Une proposition de loi encore en examen vise à permettre aux CPAS de consulter des données financières des demandeurs d'un revenu d'intégration ou d'une autre forme d'aide sociale. Cette proposition renverse le regard porté sur les bénéficiaires de l'aide sociale : de sujets de droits confrontés à une situation de besoin, ils deviennent des suspects potentiels, dont la bonne foi doit être vérifiée par défaut. À force de vouloir traquer des abus marginaux, on risque de fragiliser un système fondé sur la solidarité et la confiance.

Cet article prend appui sur un travail d'analyse collective conduit au sein du Groupe d'étude pour la réforme de l'action sociale (GERAS). Le 19 février 2025, celui-ci a été officiellement saisi par la Commission des Affaires sociales, de l'Emploi et des Pensions de la Chambre des représentants afin de rendre un avis sur la proposition de loi « modifiant la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'action sociale et la loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale en vue de permettre aux CPAS de consulter les données du Point de contact central (PCC) »<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Au moment de la rédaction de cet article (janvier 2026), la proposition de loi en question n'a pas encore été adoptée. Elle a fait l'objet d'un examen en Commission des Affaires sociales, de l'Emploi et des Pensions, de plusieurs avis consultatifs – notamment du Conseil d'État et de l'Autorité de protection des données – mais n'a, à ce stade, pas donné lieu à un vote final en séance plénière.

<sup>2</sup> Le Point de contact central (PCC) est un registre de la Banque Nationale de Belgique, contenant les comptes et contrats financiers belges, les comptes à l'étranger de personnes physiques qui doivent introduire une déclaration à l'impôt des personnes physiques en Belgique, et les transactions financières impliquant des espèces.

Cette proposition portée par la NV-A entend autoriser les CPAS à accéder aux données du Point de contact central (PCC)<sup>2</sup>, afin de connaître l'existence et le nombre de comptes d'épargne, de produits d'épargne ou de contrats d'assurance détenus par les demandeurs d'un revenu d'intégration ou d'une autre forme d'aide sociale. Présentée comme un instrument de vérification et de lutte contre la fraude, elle touche en réalité au cœur de l'équilibre entre contrôle des ressources, protection de la vie privée et mission d'accompagnement social.

La saisine parlementaire confère à cette réflexion une portée qui dépasse le cadre d'un simple avis juridique. Elle offre un point d'observation privilégié des évolutions en cours des politiques sociales : redéfinition des attentes à l'égard des CPAS, intensification des logiques de contrôle, extension des dispositifs d'accès aux données, mais aussi montée des soupçons et multiplication des injonctions paradoxales adressées aux institutions d'aide sociale. À travers ce cas précis se dessine une transformation plus large du modèle d'intervention publique, où la confiance tend à céder le pas à la traçabilité et à la vérification systématique.

## Une réforme technique aux implications profondément politiques

À première vue, la proposition de loi visant à permettre aux CPAS de consulter les données du PCC de la Banque Nationale pourrait apparaître comme une mesure technique, presque anodine. Présentée comme un outil supplémentaire dans la logique de contrôle des abus sociaux, elle s'inscrit dans un discours désormais bien rodé : mieux cibler l'aide, renforcer l'efficacité des contrôles, garantir l'équité du système.

Pourtant, derrière cette apparente évidence se cache une réforme lourde de conséquences. En autorisant l'accès direct des CPAS à des données financières particulièrement sensibles – existence de comptes, produits d'épargne, contrats financiers –, le législateur ne se contente pas d'ajuster un mécanisme administratif. Il modifie en profondeur l'équilibre entre contrôle et protection, entre efficacité et droits fondamentaux, entre suspicion et confiance. Autrement dit, il touche au cœur même du modèle social belge.

Les trois Fédérations de CPAS défendent pour leur part la mise à disposition de ce flux comme une nécessité opérationnelle: il s'agirait avant tout d'améliorer l'analyse des demandes d'aide par une collecte et un traitement plus efficace des données relatives aux ressources des demandeur-ses<sup>3</sup>.

Ce glissement n'est pas neutre: il redéfinit la nature même de la relation d'aide et participe d'un nouveau paradigme où la pauvreté tend moins à être accompagnée qu'à être contrôlée.

Cet article propose de replacer cette réforme dans son contexte politique, d'en analyser les enjeux sociaux et éthiques, et d'interroger les effets systémiques qu'elle est susceptible de produire sur les CPAS, les travailleuses et travailleurs sociaux ainsi que sur les personnes en situation de précarité.

## Une pièce d'un puzzle plus large

Ce projet de loi ne surgit pas dans un vide politique. Il s'inscrit dans une narration programmatique plus large, celle de l'Accord de coalition fédérale 2025-2029, dit « Arizona », qui accorde une place centrale aux soupçons de « fraude ». Le terme y est mobilisé avec récurrence (plus de 60 mentions) pour justifier un renforcement des mécanismes de contrôle, de conditionnalité et de sanction dans les politiques sociales.

À l'inverse, des phénomènes pourtant bien documentés, comme le non-recours aux droits—c'est-à-dire le fait, pour des personnes éligibles, de ne pas solliciter l'aide à laquelle elles ont droit—y sont quasi absents (une seule mention dans l'Accord). Ce déséquilibre lexical n'est pas anodin: il traduit une hiérarchisation implicite des problèmes publics, dans laquelle le soupçon d'irrégularités et d'abus tend à l'emporter sur la reconnaissance des situations de besoin et des obstacles structurels à l'accès aux droits.

C'est dans ce contexte que doit être comprise l'évolution du rôle assigné aux CPAS. Ceux-ci voient leur mission de solidarité et d'accompagnement vers l'autonomie progressivement

conurrencée par des logiques de vérification, de surveillance et de sanction, au risque de fragiliser les équilibres sur lesquels repose historiquement l'action sociale locale.

La réforme du PCC s'ajoute ainsi à une série de mesures convergentes: limitation dans le temps des allocations de chômage, restriction des allocations d'insertion, extension du Projet individualisé d'intégration sociale (PIIS), plafonnement de certaines aides, développement de mécanismes de bonus-malus financiers, multiplication des audits et menaces de mise sous tutelle, remise en cause de principes fondamentaux du secret professionnel, et exclusion totale de l'accès à l'aide sociale (revenu d'intégration ou aide équivalente) pour les personnes dites « primo-arrivantes » durant les cinq premières années de leur résidence en Belgique.

## Du soupçon ciblé au soupçon généralisé

L'accès au Point de contact central constitue à cet égard un tournant symbolique. À l'origine, le PCC a été conçu comme un outil exceptionnel, destiné à lutter contre des infractions graves: fraude fiscale organisée, blanchiment d'argent, financement du terrorisme, criminalité financière. Son utilisation est strictement encadrée, subordonnée à l'existence d'indices sérieux et assortie de garanties juridiques importantes.

La proposition de loi change radicalement cette logique. Elle permettrait aux CPAS de consulter systématiquement le PCC dans le cadre de toute enquête sociale, sans qu'il soit nécessaire d'établir au préalable des indices de soupçon d'irrégularité ou de fraude. Autrement dit, le soupçon ne serait plus l'exception justifiant le contrôle, mais le point de départ de la relation administrative.

Ce renversement transforme le regard porté sur les bénéficiaires de l'aide sociale: de sujets de droits confrontés à une situation de besoin, ils deviennent des suspects potentiels, dont la bonne foi doit être vérifiée par défaut. Le contrôle n'intervient plus en réponse à une situation problématique clairement identifiée, mais s'installe comme norme ordinaire de l'action sociale.



## Une atteinte disproportionnée à la vie privée

Du point de vue des droits fondamentaux, l'enjeu est majeur. L'accès aux données du PCC constitue une ingérence grave dans le droit au respect de la vie privée et à la protection des données personnelles. Cette gravité a d'ailleurs été explicitement reconnue par l'Autorité de protection des données (APD), qui a rappelé à plusieurs reprises que toute extension des finalités du PCC devait être précédée d'une analyse rigoureuse de nécessité et de proportionnalité. Or, cette démonstration fait défaut. Les auteurs de la proposition de loi invoquent une étude de PwC datant de 2013, fondée sur des données encore plus anciennes (2011-2012)<sup>4</sup>.

<sup>3</sup> Avis des trois Fédérations de CPAS, 19 février 2025, N° DOC 56 0357/001.

<sup>4</sup> PwC. (Décembre 2023). *Étude sur la fraude sociale au sein des CPAS*. SPP Intégration Sociale.



Cette étude conclut pourtant que la fraude sociale supposée au sein des CPAS est un phénomène marginal, concernant moins de 5% des bénéficiaires, pour des montants moyens relativement faibles (inférieurs à 1500€). Plus encore, elle ne permet en aucun cas d'identifier la part de ces soupçons de fraude qui serait liée à la dissimulation de comptes bancaires—seule hypothèse qui pourrait, en théorie, justifier un accès au PCC. En l'absence de données actualisées et ciblées, la réforme repose donc sur une présomption générale de fraude, appliquée indistinctement à l'ensemble des demandeur·ses d'aide. Une telle logique est inconciliable avec les exigences de l'État de droit.

## Des citoyen·nes de seconde zone ?

Un autre aspect, plus politique encore, mérite d'être souligné: l'inégalité de traitement et de protection juridique que la réforme introduit entre différentes catégories de citoyen·nes. Dans le domaine fiscal, l'accès au PCC n'est possible qu'en présence d'indices de soupçon de fraude dûment constatés, et il est assorti de garanties procédurales strictes, notamment l'obligation de motiver la demande. Pour les bénéficiaires de l'aide sociale, ces garanties disparaissent. Ce renversement est lourd de sens. Il suggère que les personnes en situation de précarité devraient accepter un degré d'intrusion supérieur dans leur vie privée, au seul motif qu'elles sollicitent un droit fondamental. Le risque est alors de créer, au cœur même du système de protection sociale, une catégorie de « citoyen·nes de seconde zone », moins protégé·es face à l'arbitraire administratif.

## Effets contre-productifs sur le travail social

En plus des principes juridiques, les effets concrets sur le terrain doivent être interrogés. La relation entre un·e travailleur·se social·e et une personne accompagnée repose, par nature, sur un équilibre fragile entre exigence et confiance.

Lorsque le·la travailleur·se social·e devient le relais d'un dispositif de surveillance financière, sa posture professionnelle change radicalement. L'entretien d'aide risque de se muer en interrogatoire, la parole de l'usager en déclaration sous soupçon. Dans ce contexte, il est illusoire de penser que la coopération sera renforcée. L'expérience montre au contraire que la multiplication des contrôles favorise le non-recours aux droits, la dissimulation, voire la désaffiliation, autrement dit la rupture totale avec les institutions. Et donc, paradoxalement, les tentatives de fraude!

**« De plus en plus sollicités comme instruments de mise en œuvre de politiques de contrôle, les CPAS voient leur mission d'accompagnement progressivement concurrencée par des logiques de vérification et de surveillance, au risque de fragiliser les équilibres sur lesquels repose historiquement l'action sociale locale. »**

Les personnes les plus fragiles—celles qui maîtrisent le moins les codes administratifs, qui se méfient des institutions, qui ont des parcours complexes ou une méfiance historique envers les institutions—sont aussi celles qui risquent le plus de renoncer à demander de l'aide. Le coût social de cette défiance est rarement pris en compte dans les analyses officielles.

## Des alternatives existent

Il est faux de prétendre que les CPAS seraient aujourd'hui démunis face à celles et ceux tenté·es de contourner les lois. Le cadre légal actuel prévoit déjà un devoir de collaboration des demandeur·ses d'aide, ainsi que la possibilité de refuser ou de suspendre une aide en cas de noncoopération clairement établie. Ces mécanismes offrent une marge d'appréciation suffisante pour traiter la grande majorité des situations problématiques, sans recourir à des outils de surveillance généralisée. Plutôt que d'introduire un accès massif à des bases de données

financières, une politique cohérente consisterait à évaluer sérieusement les dispositifs existants, à renforcer la qualité des enquêtes sociales, à investir dans la formation et le temps d'accompagnement, et à lutter contre le nonrecours, qui représente un coût social bien plus important que la fraude marginale observée<sup>5</sup>.

## Pour une réforme fondée sur les droits et l'impact social

La question de la fraude sociale supposée ne peut être évacuée d'un revers de main. Elle ne peut pas non plus servir de justification à une transformation sournoise de l'État social. À force de vouloir traquer des abus marginaux, on risque de fragiliser un système fondé sur la solidarité et la confiance. La véritable question n'est donc pas de savoir comment contrôler davantage, mais de déterminer quel modèle social nous souhaitons

défendre. Un modèle fondé sur la défiance généralisée, ou un modèle qui reconnaît la dignité des personnes et la complexité des situations de pauvreté.

Permettre aux CPAS d'accéder au Point de contact central, sans démonstration de nécessité ni garanties suffisantes, constitue une ligne rouge. Une réforme de cette ampleur devrait, à tout le moins, être précédée d'une analyse d'impact social, juridique et éthique approfondie, associant les acteurs de terrain et les personnes concernées.

À défaut, le risque est grand de voir s'installer une action sociale de plus en plus conditionnelle, intrusive et dissuasive, éloignée de sa mission première: garantir à chacun·e une vie conforme à la dignité humaine. Il convient aujourd'hui de questionner cette dérive silencieuse avant qu'elle ne devienne la norme.

<sup>5</sup> Warin, P. (2024). *L'envers de la « fraude sociale »: Le scandale du non-recours aux droits sociaux*. La Découverte.