

A V I S N° 2.227

Séance du mardi 29 juin 2021

Enquête sur la fraude sociale 2021 en vue de la préparation du plan stratégique 2022-2025 et du plan d'action opérationnel 2022 du SIRS

x x x

A V I S N° 2.227

Objet : Enquête sur la fraude sociale 2021 en vue de la préparation du plan stratégique 2022-2025 et du plan d'action opérationnel 2022 du SIRS

Par courriel du 21 mai 2021, monsieur B. Stalpaert, directeur du Service d'information et de recherche sociale (SIRS), a communiqué au Conseil national du Travail un questionnaire sur la fraude sociale, en préparation du plan stratégique 2022-2025 et du plan d'action opérationnel 2022 du SIRS.

L'examen de ce questionnaire a été confié à la Commission des relations individuelles du travail et de la sécurité sociale.

Sur rapport de cette commission, le Conseil a émis, le 29 juin 2021, l'avis suivant.

x

x

x

AVIS DU CONSEIL NATIONAL DU TRAVAIL

I. INTRODUCTION

Le SIRS est un organe stratégique qui, sur la base des connaissances et réflexions des services d'inspection et d'un appui scientifique, développe une vision de la lutte contre la fraude sociale, qui se traduit en stratégies concrètes. Le SIRS prépare le plan stratégique et les plans d'action opérationnels et est chargé de l'appui politique (article 3 du Code pénal social).

Conformément aux discussions menées au sein du Comité stratégique du SIRS le 19 mai 2021, le SIRS lance, parmi les membres du Comité de concertation structurelle du SIRS, les partenaires sociaux, et les universitaires, une nouvelle enquête en vue de préparer le plan stratégique 2022-2025 ainsi que, par conséquent, le plan d'action opérationnel 2022.

Les résultats de cette enquête constituent un premier apport au plan stratégique de lutte contre la fraude sociale 2022-2025. Ce plan a pour but de développer une stratégie solide à moyen terme afin de lutter contre la fraude sociale sur une base multidisciplinaire. L'enquête inclut également plusieurs questions en soutien au plan d'action opérationnel de lutte contre la fraude sociale 2022.

L'objectif de cette enquête est triple :

- 1) identifier les défis et objectifs stratégiques à moyen terme (pour les quatre prochaines années) ;
- 2) actualiser la perception des phénomènes de fraude (prioritaires) ;
- 3) renforcer le fonctionnement par programmes.

Elle contient vingt questions, qui se subdivisent en trois volets :

- 1) défis et objectifs stratégiques,
- 2) phénomènes de fraude et
- 3) approche.

Le Conseil est invité à faire parvenir le questionnaire complété au SIRS pour le 9 juillet 2021 au plus tard, étant donné que le Comité stratégique du SIRS se réunit le 14 juillet 2021.

Par le passé, les partenaires sociaux ont déjà été associés au développement du plan d'action opérationnel 2020 et de l'évaluation des risques qui en a résulté.

La présentation et l'examen des plans stratégiques et des plans d'action opérationnels avec les partenaires sociaux sont prévus à l'article 9 du Code pénal social et dans le Protocole de collaboration conclu en février 2020 entre le SIRS et le Conseil national du Travail.

Dans son avis n° 2.182 du 27 octobre 2020, le Conseil national du Travail s'est prononcé sur le projet de plan d'action opérationnel 2021.

II. POSITION DU CONSEIL

Le Conseil se réjouit d'être associé aux travaux préparatoires du plan stratégique de lutte contre la fraude sociale 2022-2025 et du plan d'action opérationnel de lutte contre la fraude sociale 2022.

Sans préjudice des positions respectives des organisations et des questionnaires qu'elles ont remplis, le Conseil souhaite tracer, dans le présent avis, un certain nombre de lignes directrices en préparation du plan stratégique 2022-2025 et du plan d'action opérationnel 2022 du SIRS.

Le Conseil rappelle en premier lieu son avis n° 2.182 du 27 octobre 2020 sur le projet de plan d'action opérationnel 2021.

A. Délai d'avis d'au moins deux mois

Le Conseil réitère sa demande de pouvoir disposer d'un délai raisonnable pour pouvoir exercer au mieux sa fonction consultative.

Il attire l'attention sur le délai légal de deux mois dont il dispose pour rendre un avis. Ce délai est nécessaire pour pouvoir organiser des consultations internes et pour pouvoir élaborer une réponse conciliant les sensibilités intersectorielles et sectorielles.

Il renvoie également à cet égard à l'engagement, que le gouvernement fédéral a pris dans l'accord de gouvernement du 30 septembre 2020 à l'égard des partenaires sociaux, de leur accorder un délai raisonnable pour qu'ils puissent parvenir eux-mêmes à un accord, tout en respectant le cadre budgétaire prévu et les orientations politiques, et de valoriser ensuite ces accords.

Le Conseil insiste dès lors pour pouvoir disposer à l'avenir d'un délai d'au moins deux mois à compter de la saisine. Il renvoie à cet égard plus particulièrement au projet de plan stratégique 2022-2025 et au projet de plan d'action opérationnel 2022, sur lesquels il demande à être consulté.

B. Distinction entre le plan d'action stratégique 2022-2025 et le plan d'action opérationnel 2022

Le Conseil constate que l'enquête constitue un premier apport au plan stratégique de lutte contre la fraude sociale 2022-2025. L'enquête inclut également plusieurs questions en soutien au plan d'action opérationnel de lutte contre la fraude sociale 2022.

Vu la portée différente du plan stratégique et du plan d'action opérationnel, le Conseil estime qu'il convient de traiter séparément ces deux plans.

Par conséquent, le Conseil demande à recevoir, dans le cadre de l'article 9 du Code pénal social, une demande d'avis séparée pour le plan stratégique 2022-2025 et pour le plan d'action opérationnel 2022.

C. Impact de la crise du Covid-19 sur la mise en œuvre du plan d'action opérationnel 2021

En ce qui concerne le plan d'action opérationnel 2021, le Conseil remarque que de nombreuses actions (par exemple les contrôles éclairés) n'auront probablement pas été mises en œuvre ou ne l'auront été que de manière très limitée en raison de la crise du Covid-19. Il conviendrait cependant que ces actions, qui étaient prévues, soient reprises dans le plan d'action 2022.

Le Conseil remarque également à cet égard qu'en raison de la forte augmentation de la numérisation pendant la crise du Covid-19, les problématiques peuvent avoir été partiellement modifiées ou de nouveaux phénomènes de fraude peuvent s'être produits sans encore avoir été identifiés pour l'instant.

Concernant la forte augmentation du recours au système du chômage temporaire pendant la crise du Covid-19 et les risques que cela entraîne, il est permis de s'interroger sur la manière dont le suivi et le contrôle de ce recours se sont déroulés et sur les leçons qui peuvent être tirées pour l'avenir.

D. Un équilibre dans les actions concrètes

Le Conseil demande de rechercher un équilibre dans les actions concrètes, et plus précisément entre les éléments de prévention et de sanction.

Il convient également de trouver un équilibre entre les actions visant à lutter contre la fraude aux allocations et les actions visant à lutter contre la fraude aux cotisations de sécurité sociale.

Il faut en outre trouver un équilibre entre la lutte contre la fraude à grande échelle et la lutte contre les formes involontaires de violation des règles. Le Conseil renvoie à cet égard à l'application d'une combinaison d'interventions par le SIRS, les interventions étant liées aux motifs et caractéristiques des contrevenants et des infractions. Les interventions et les peines les plus lourdes doivent dès lors être réservées aux personnes qui ne respectent volontairement pas la réglementation.

E. Contrôle de l'application de la réglementation relative au bien-être

Dans le droit fil de son avis n° 2.182, le Conseil demande d'accorder une attention particulière au respect de la réglementation relative au bien-être au travail. Le non-respect de cette réglementation est souvent étroitement lié à la fraude sociale (par ex. dans le cadre du détachement)

Pour cette raison, il reste nécessaire d'avoir une coordination globale entre les services de l'inspection sociale, y compris le Contrôle du bien-être au travail. Le CBE ne relève en effet actuellement pas de la coordination du SIRS, ce qui est perçu comme une lacune.

F. Poursuite de l'approche sectorielle

Le Conseil demande de poursuivre l'approche sectorielle, dans le cadre de laquelle les actions concrètes sont convenues en concertation tripartite (partenaires sociaux, services d'inspection sociale et gouvernement).

Cette approche sectorielle est importante pour atteindre des résultats effectifs sur le terrain.

Le Conseil insiste dès lors sur l'importance d'un meilleur retour d'information sur ces actions concrètes vers les partenaires sociaux.

Le Conseil rappelle un certain nombre de bonnes pratiques qui ont été développées au sein des secteurs, et dont l'exécution requiert une collaboration tripartite.

Le Conseil souligne les points d'attention sectoriels suivants :

- Secteur de la construction

Dans le cadre de l'accès à la Limosa au niveau sectoriel, le Conseil demande d'examiner si un projet peut être lancé dans le cadre de la Limosa en ce qui concerne la détection, au moyen du datamatching, des inscriptions incorrectes d'entreprises de la construction dans la catégorie générale.

Le Conseil demande d'attirer l'attention des administrations publiques sur les mesures existantes en matière de fraude contre le dumping social (chaîne limitée de sous-traitance, agrément requis du sous-traitant, clauses sociales pour les marchés publics, utilisation de chartes sociales...). Il demande, à la lumière de ces éléments, de prendre également contact avec la direction thématique des administrations publiques.

Pour ce secteur, il reste nécessaire d'avoir une coordination globale entre les services de l'inspection sociale, y compris le Contrôle du bien-être au travail (voir le point E.).

- Secteur de la métallurgie

Le Conseil considère qu'il est utile de conserver ou de mettre en œuvre des instruments de contrôle spécifiques. Il cite à titre d'exemple le Metal-badge. Cet instrument n'a jamais été réglé de manière concluante, ce qui fait qu'un contrôle sur la base de la carte d'identité reste requis.

- Secteur du travail intérimaire

Le Conseil demande d'accorder une attention particulière à la problématique du travail intérimaire et de la sous-traitance étrangers non agréés et non déclarés dans la Limosa.

Depuis que le numéro d'agrément régional de l'entreprise de travail intérimaire étrangère doit être mentionné sur la déclaration Limosa, le Conseil constate une diminution considérable du nombre d'entreprises de travail intérimaire étrangères.

Ces entreprises de travail intérimaire étrangères non déclarées ont prétendument recours à la sous-traitance (principalement dans le secteur de la construction) pour placer des travailleurs sur les chantiers belges, mais il s'agit en fait d'une mise à disposition dissimulée et donc de travail intérimaire. Elles disparaissent ainsi des radars. Le Conseil estime qu'il faut des capacités supplémentaires de recherche et d'inspection sur ce plan.

Un problème supplémentaire est posé par le fait que les travailleurs occupés par des entreprises de travail intérimaire étrangères non déclarées acquièrent cependant des droits en tant qu'intérimaires, notamment aux avantages sociaux du secteur (comme une prime de fin d'année), sans qu'il y ait des cotisations en contrepartie.

G. Collaboration entre les services d'inspection sociale et les partenaires sociaux

Le Conseil souligne l'importance d'une collaboration constructive entre les services d'inspection sociale et les partenaires sociaux aux différents niveaux de la lutte contre la fraude sociale.

Dans ce cadre, il renvoie au Point de contact pour une concurrence loyale. Pour assurer l'efficacité du fonctionnement de ce point de contact, il est important que la personne qui introduit un signalement soit informée du suivi réservé à ce signalement. Le Conseil constate que ce n'est pas le cas actuellement, et notamment dans le cas d'un signalement par des utilisateurs professionnels.

Le Conseil demande ensuite d'effectuer l'évaluation, qui était prévue, de la Charte conclue en 2018 entre les organisations d'employeurs et d'indépendants et les services d'inspection sociale.

H. Collaboration avec l'Autorité européenne du travail

Dans le cadre de la lutte contre la fraude sociale transfrontalière, le Conseil demande de collaborer au maximum avec l'Autorité européenne du travail (AET), en intégrant structurellement la contribution des partenaires sociaux.

Le Conseil remarque qu'un rôle important est dévolu à l'officier de liaison national, qui doit se faire l'interprète des préoccupations des États membres auprès de l'Autorité européenne du travail.

I. Tendances sociétales pouvant impacter le fonctionnement des services d'inspection sociale et la lutte contre la fraude sociale

Concernant les tendances sociétales pouvant impacter le fonctionnement des services d'inspection sociale et la lutte contre la fraude sociale, le Conseil renvoie aux plateformes collaboratives numériques, et plus particulièrement aux plateformes numériques non agréées.

Certaines formes plus flexibles de travail, l'internationalisation croissante et la migration de main-d'œuvre non régulée entraînent également un risque accru.

L'utilisation de l'intelligence artificielle, du datamining et du datamatching entraîne toutefois des risques sociétaux spécifiques lorsqu'ils sont utilisés par les organismes de sécurité sociale et les services d'inspection pour détecter la fraude. La technique du profilage de certains groupes à risque sur la base du datamining et du datamatching y est notamment vulnérable.

Le Conseil remarque que la numérisation a connu une forte croissance en raison de la crise du Covid-19. Cela s'accompagne d'éléments positifs, comme la facilitation du contrôle. Toutefois, de nouveaux phénomènes de fraude peuvent s'être produits. Le Conseil demande d'en assurer un monitoring.

J. Objectifs stratégiques pour la lutte contre la fraude

Le Conseil relève, dans le Rapport annuel sur la lutte contre la fraude sociale 2020, qu'il y a eu une diminution de la capacité de lutte contre la fraude sociale au sein des services.

Le Conseil rappelle que l'augmentation du risque d'être pris et l'augmentation de la capacité d'action des services d'inspection sociale sont des objectifs stratégiques majeurs.

Il renvoie également à l'accord de gouvernement du 30 septembre 2020, qui prévoit que le nombre d'inspecteurs sociaux sera adapté progressivement aux normes recommandées par l'Organisation internationale du Travail.

Le Conseil souligne que les services d'inspection sociale doivent pouvoir disposer des moyens suffisants afin d'être en mesure de réaliser les objectifs stratégiques prévus.

Concernant les objectifs stratégiques en matière de lutte contre la fraude sociale, le Conseil demande également d'accorder une attention spécifique à la prévention et à la lutte contre la fraude sociale dans le cadre de la mise en œuvre du plan national pour la reprise et la résilience. Il cite comme exemple les clauses sociales dans le cadre des investissements publics pour la rénovation des bâtiments existants.

K. Considération finale – Demande de feed-back

En ce qui concerne les actions entreprises dans le cadre de la lutte contre la fraude sociale, les partenaires sociaux souhaitent obtenir un feed-back sur les résultats de ces actions.

Dans le cadre du Protocole de collaboration conclu en février 2020 entre le SIRS et le Conseil national du Travail, le Conseil souhaiterait dès lors organiser des réunions de suivi avec le SIRS afin d'obtenir une vue d'ensemble des résultats des plans stratégiques et des plans d'action opérationnels.
