

A V I S N° 2.182

Séance du mardi 27 octobre 2020

Projet de Plan d'action Lutte contre la fraude sociale 2021

x x x

A V I S N° 2.182

Objet : Projet de Plan d'action Lutte contre la fraude sociale 2021

Par courriel du 30 septembre 2020, monsieur B. Stalpaert, directeur a.i. du Service d'information et de recherche sociale (SIRS), a consulté le Conseil national du Travail sur le projet de Plan d'action Lutte contre la fraude sociale 2021.

L'examen de cette demande d'avis a été confié à la Commission des relations individuelles du travail et de la sécurité sociale.

Le 8 octobre 2020, monsieur B. Stalpaert, directeur a.i. du SIRS, a présenté le projet de Plan d'action Lutte contre la fraude sociale 2021 à cette Commission.

Sur rapport de la Commission, le Conseil a émis, le 27 octobre 2020, l'avis suivant.

x

x

x

AVIS DU CONSEIL NATIONAL DU TRAVAIL

I. PORTÉE DE LA DEMANDE D'AVIS

La demande d'avis qui est soumise au Conseil national du Travail s'inscrit dans le cadre de l'article 9 du Code pénal social. Cet article dispose que le directeur du Service d'information et de recherche sociale (SIRS) présente le plan stratégique et le plan d'action opérationnel pour la lutte contre la fraude sociale au Conseil national du Travail et au Comité général de gestion des Indépendants.

La présentation et l'examen des plans stratégiques et opérationnels avec les partenaires sociaux sont également prévus dans le Protocole de collaboration conclu en février 2020 entre le SIRS et le Conseil national du Travail.

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, et la 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 à l'article 2 du Code pénal social, le plan d'action opérationnel comprend notamment :

- 1° les actions individuelles de contrôle ;
- 2° les actions collectives de contrôle ;
- 3° les nouvelles actions stratégiques et opérationnelles.

La trajectoire qui a conduit au projet de Plan d'action opérationnel Lutte contre la fraude sociale 2021 repose sur quatre sources d'informations qui ont été utilisées comme input.

Le projet de Plan d'action 2021 est tout d'abord basé sur l'actualisation et l'évaluation du plan d'action 2020. La continuité avec les actions précédentes est ainsi assurée.

Par ailleurs, il est basé sur les contributions des différentes parties prenantes du SIRS, dont les partenaires sociaux.

À la suite de l'analyse des risques qui a été réalisée concernant l'impact de la crise de la COVID-19 sur le fonctionnement du SIRS et des services d'inspection, le projet de Plan d'action 2021 met l'accent sur la continuité des actions précédentes, le renforcement du fonctionnement par programme et par projet, et l'ajout d'un point d'action concernant l'impact de la crise du coronavirus sur le fonctionnement des services d'inspection sociale.

Finalement, en préparation du projet de Plan d'action 2021, une évaluation des risques a été réalisée début juin 2020 auprès de l'ensemble des services d'inspection sociale concernés et des parties prenantes, dont le Conseil national du Travail. Le questionnaire qui a été établi à cette fin poursuit un triple objectif :

- vérifier dans quelle mesure les phénomènes prioritaires identifiés en 2020 sont toujours d'actualité ;
- vérifier comment il est possible d'en optimiser l'approche ;
- identifier un certain nombre de tendances qui peuvent avoir un impact sur le fonctionnement des services d'inspection.

Sur la base de cette évaluation des risques, les actions sont orientées vers les phénomènes de fraude prioritaires. Outre les phénomènes de fraude, les secteurs à risque sont également mis en évidence par le biais d'une approche sectorielle. Le rôle des partenaires sociaux et la coopération avec ces derniers sont essentiels à cet égard.

Le projet de Plan d'action 2021, qui comprend 27 actions ciblées, a été construit selon une nouvelle structure sur la base des principes du fonctionnement par programme, en tenant compte des cinq objectifs stratégiques existants de la lutte contre la fraude sociale qui ont été déterminés conjointement par le gouvernement précédent et les services d'inspection sociale :

- OS1 : réduction des charges sur le travail ;

- OS2 : simplification de la législation et simplification administrative ;
- OS3 : plus grand risque de se faire prendre ;
- OS4 : une plus grande capacité d'action pour les services d'inspection sociale ;
- OS5 : fraude sociale transfrontalière.

Il est prévu que le projet de Plan d'action 2021 soit soumis pour approbation au comité stratégique du SIRS lors de sa réunion du 23 octobre 2020. Le conseil des ministres doit approuver le plan d'action opérationnel au plus tard le 1^{er} janvier 2021.

II. POSITION DU CONSEIL

Le Conseil national du Travail a pris connaissance du projet de Plan d'action 2021 et des explications fournies à ce sujet par monsieur B. Stalpaert, directeur a.i. du SIRS, au cours de la réunion de la Commission des relations individuelles du travail et de la sécurité sociale qui a eu lieu le 8 octobre 2020.

Vu le bref intervalle séparant la demande d'avis et la réunion du 23 octobre 2020 du comité stratégique du SIRS, le Conseil se limite dans le présent avis, sans préjudice des positions respectives des organisations, à mettre en avant un certain nombre de lignes de force concernant le Plan d'action 2021. Le Conseil insiste fortement pour pouvoir à l'avenir disposer d'un délai raisonnable pour lui permettre d'exercer au mieux sa fonction consultative dans ce dossier transversal et complexe, à l'instar de l'engagement pris par le nouveau gouvernement fédéral envers les partenaires sociaux.

Les membres du Conseil prennent connaissance des objectifs stratégiques qui constituent l'épine dorsale du projet de Plan d'action. Outre l'importance de la lutte contre la fraude sociale, les partenaires sociaux soulignent le caractère essentiel d'un financement correct de la sécurité sociale, tant de manière générale que plus particulièrement au vu de l'actuelle crise généralisée qui se prolonge. De même, l'objectif stratégique de simplification administrative ne peut se faire au détriment des protections et garanties obtenues en matière de droit du travail et de la sécurité sociale.

Une analyse des problèmes de terrain, des bénéfices et avantages qui seront tirés des mesures de simplification envisagées et une implication des partenaires sociaux doivent précéder toute mesure visant à simplifier le cadre légal et administratif.

Le Conseil entend souligner l'importance d'agir sur les différentes dimensions de l'application de la réglementation sociale (prévention, détection, contrôle, sanction et recouvrement), de manière à garantir une protection adéquate par le droit du travail et la sécurité sociale ainsi que des règles du jeu équitables (« level playing field »). Il renvoie à cet égard à la Convention prioritaire n° 81 de l'OIT sur l'inspection du travail et à la fonction indicatrice des services d'inspection sociale.

Un élément crucial à cet égard est la demande d'une évaluation du cadre légal et réglementaire afin de déterminer ce qui fonctionne et ce qui ne fonctionne pas. Il semble dès lors indiqué de reprendre comme action supplémentaire : analyse et propositions d'amélioration de la législation et de la réglementation afin d'améliorer encore la lutte contre la fraude sociale et de simplifier le travail des services d'inspection.

En ce qui concerne les actions concrètes prévues dans le projet de Plan d'action, les membres du Conseil plaident en faveur d'un équilibre dans la chaîne d'exécution, plus précisément entre les éléments « prévention » et « sanction ». Il convient également de trouver un équilibre entre des actions axées sur la lutte contre la fraude aux allocations et des actions axées sur la lutte contre la fraude aux cotisations sociales. Il est également important de trouver un équilibre entre la lutte contre la fraude à grande échelle, et celle contre des formes involontaires de violation des règles. Le Conseil renvoie à cet égard à l'application du mix d'intervention par le SIRS, comme prévu dans le projet de Plan d'action 2021, où les interventions sont liées aux motifs et aux caractéristiques des contrevenants et des infractions. Les peines et interventions les plus lourdes doivent dès lors être réservées à ceux qui ne respectent délibérément pas la réglementation.

Les partenaires sociaux soutiennent cette approche du SIRS, qui ne se limite pas à une action répressive, mais implique un mélange d'interventions différentes qui sont réparties dans les différentes dimensions de la chaîne d'exécution. Les membres du Conseil demandent de continuer à appliquer cette approche.

Le Conseil demande en outre de poursuivre l'approche sectorielle, dans laquelle des actions concrètes sont convenues dans le cadre d'une concertation tripartite (partenaires sociaux, services d'inspection sociale et gouvernement). Le Conseil remarque à cet égard que ces actions concrètes doivent faire l'objet d'un retour d'information vers les partenaires sociaux.

Le Conseil constate que le projet de Plan d'action 2021 met l'accent sur une collaboration intégrée entre les services d'inspection sociale et une collaboration intégrale entre les services d'inspection sociale et leurs partenaires dans le cadre de la chaîne de la fraude sociale. Le Conseil souscrit à cette approche, de manière à pouvoir maximaliser l'impact. Par ailleurs, il souligne également 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 le cadre de l'évaluation des risques, les membres du Conseil ont participé à l'enquête que le SIRS a réalisée notamment au sujet des tendances sociales qui peuvent avoir un impact sur le fonctionnement des services d'inspection sociale et sur la lutte contre la fraude sociale.

Il convient de noter que le phénomène des plateformes collaboratives numériques – et plus particulièrement des plateformes numériques non agréées – n'est pas encore présent de manière suffisamment importante dans les actions de contrôle. Les membres du Conseil prennent acte du fait que le SIRS et les services d'inspection examinent et testent quel type d'actions de contrôle est le plus adéquat face à ce phénomène. Ils prennent acte du fait que le phénomène reçoit l'attention appropriée et que dès que les bons systèmes de contrôle auront été développés, ils seront aussi appliqués beaucoup plus fréquemment.

Par ailleurs, les membres du Conseil attirent dans ce cadre l'attention sur la problématique des possibles abus du système du chômage temporaire pendant la crise de la COVID-19, sur certaines formes plus flexibles de travail qui sont toujours plus difficiles à contrôler, sur l'augmentation de l'internationalisation et de la migration de main-d'œuvre, ce qui entraîne un risque accru d'exploitation, ainsi que sur les évolutions technologiques telles que le recours à l'intelligence artificielle, au datamining et au datamatching.

Le recours à l'intelligence artificielle, au datamining et au datamatching implique cependant des risques sociaux particuliers lorsque ces outils sont utilisés par les institutions de sécurité sociale et les services d'inspection en vue de détecter la fraude. La technique du profilage de certains groupes à risque sur la base du datamining et du datamatching y est particulièrement sensible. Le Conseil demande que le SIRS continue d'assurer le suivi de cette problématique auprès des organismes et services d'inspection concernés.

En ce qui concerne les éventuels abus en matière de chômage temporaire au cours de la crise de la COVID-19, les membres du Conseil ont appris que ce sont en premier lieu les Institutions publiques de sécurité sociale (IPSS) responsables qui joueront leur rôle dans le suivi et le contrôle. Dans le cadre de la gestion des IPSS concernées, il sera dès lors possible d'obtenir les informations nécessaires et d'en assurer le suivi.

Le Conseil est d'avis que le projet de Plan d'action 2021 accorde peu d'attention au respect de la réglementation relative au bien-être au travail, alors que le non-respect de cette réglementation est souvent étroitement lié à la fraude sociale (par ex. dans le cadre du détachement). Cet aspect revêt une importance sans cesse croissante, notamment du fait de la crise de la COVID-19. Vu le caractère crucial de l'application de la réglementation relative au bien-être sur le terrain, le Conseil demande de reprendre ce point dans le projet de Plan d'action 2021.

Dans la lutte contre la fraude sociale transfrontalière, le Conseil demande de collaborer au maximum avec l'Autorité européenne du travail (AET) tout en informant et en impliquant, de manière effective, les partenaires sociaux. Dans le cadre du fonctionnement de l'AET, il est prévu que les services d'inspection réalisent des contrôles transfrontaliers coordonnés ou communs. Le 21 septembre 2020, la Belgique a mené pour la première fois une action de contrôle concertée avec le Portugal et la Lituanie, sous la supervision de l'AET.

Le Conseil se demande par ailleurs si le projet de Plan d'action 2021 sera encore complété pour concrétiser l'objectif prioritaire de la lutte contre le dumping social et la garantie d'un level playing field, compte tenu des dispositions prévues dans l'accord de gouvernement du 30 septembre 2020 concernant la lutte contre le dumping social et la fraude sociale. Le Conseil soutient notamment la piste de développer des campagnes d'information commune de prévention du dumping social et il souhaite pouvoir être associé au groupe de travail SIRS qui sera créé en 2021 dans ce cadre.

Les membres du Conseil soulignent la très grande responsabilité des autorités en tant que donneur d'ordre quant au risque d'occupation sans les autorisations nécessaires ou de dumping social par des sous-traitants. Ils attirent dès lors l'attention sur l'importance de la prévention dans les marchés publics et sur le rôle du SIRS en matière de coordination afin d'associer les partenaires sociaux à de telles initiatives. Vu en outre l'intention du nouveau gouvernement fédéral d'insérer des clauses sociales et écologiques dans les marchés publics, il convient d'examiner comment il est possible d'en faire également un instrument dans la lutte contre le dumping social, en tant qu'axe prioritaire.

Finalement, le Conseil remarque qu'à côté du suivi général avec l'ONSS dans le cadre de la simplification administrative des documents et procédures de droit social et de son suivi général avec le SIRS sur la base du protocole conclu avec ce dernier, un certain nombre de sujets qui touchent aux compétences du SIRS sont traités de manière plus approfondie dans le cadre de la compétence d'avis du Conseil concernant les problèmes généraux d'ordre social intéressant les employeurs et les travailleurs.

Il renvoie à cet égard entre autres aux travaux suivants :

- le suivi de la loi du 12 juin 2020 portant diverses dispositions concernant le détachement de travailleurs (avis n° 2.147) ;
- les travaux en cours sur la proposition de loi relative au travail associatif ;

- les travaux sur l'envoi électronique des documents sociaux (avis n° 2.178) ;
- les travaux sur l'économie collaborative (rapport n° 107 et avis n° 2.065) ;
- les travaux en cours sur la transposition de la directive 2019/1152 du 20 juin 2019 relative à des conditions de travail transparentes et prévisibles ; et
- la consultation des parties prenantes par la Commission européenne au sujet du futur plan d'action de l'UE visant à mettre en œuvre le Socle européen des droits sociaux.
