

F Plan d'action fraude soc 2021 A2
MH/JC/JP
837-2020

Bruxelles, le 9 décembre 2020

AVIS

sur

**LE PROJET DE PLAN D'ACTION 2021
"LUTTE CONTRE LA FRAUDE SOCIALE ET LE DUMPING SOCIAL"**

(approuvé par le Bureau le 20 octobre 2020,
entériné par l'Assemblée plénière du Conseil Supérieur le 9 décembre 2020)

Le 30 septembre 2020, le Service d'information et de recherche sociale (SIRS) a demandé l'avis du Conseil Supérieur des Indépendants et des PME sur le projet de plan d'action 2021 "Lutte contre la fraude sociale et le dumping social". Après consultation des organisations professionnelles et interprofessionnelles concernées et après une réunion de la commission Politique générale PME le 9 octobre 2020, lors de laquelle le SIRS a expliqué le projet de plan d'action, le Bureau du Conseil Supérieur a émis en urgence le 20 octobre 2020 l'avis suivant entériné par l'Assemblée plénière du Conseil Supérieur le 9 décembre 2020.

REMARQUES PRÉALABLES

Chaque année, un plan d'action de lutte contre la fraude sociale est établi. Depuis deux ans, une concertation sur le projet dudit plan d'action est organisée entre le Conseil Supérieur d'une part et le Ministre chargé de la lutte contre la fraude sociale, le Ministre compétent pour les indépendants et le Service d'information et de recherche sociale (SIRS) d'autre part. Ces deux dernières années, le Conseil Supérieur a en outre systématiquement émis un avis sur le projet de plan d'action à la suite d'une demande d'avis du Ministre chargé de la lutte contre la fraude sociale. Cette année, le SIRS a également demandé au Conseil Supérieur de participer à la consultation organisée en préparation du projet de plan d'action. Les réponses ont été reprises dans l'avis n° 830 du 8 juillet 2020 relatif à la consultation sur la fraude sociale du SIRS¹. Le SIRS sollicite à présent l'avis du Conseil Supérieur sur le projet de plan d'action 2021. Vu la situation politique, la demande d'avis de cette année émane du SIRS et non du Ministre compétent. De plus, la concertation entre le SIRS et le Conseil Supérieur a eu lieu sans représentant des Ministres concernés.

POINTS DE VUE GÉNÉRAUX

1. Implication des indépendants et des PME

Il est souhaitable que les organisations représentatives des indépendants et des PME soient étroitement associées à la lutte contre la fraude sociale et le dumping social, tant au niveau intersectoriel que sectoriel. En effet, les entreprises sont le mieux à même d'évaluer quelles mesures seront les plus efficaces et quelles charges certaines mesures leur occasionneront. Les organisations représentatives des entrepreneurs peuvent également jouer un rôle pour veiller à informer correctement les indépendants et les PME.

Le Conseil Supérieur et ses membres se considèrent comme des partenaires des autorités publiques compétentes dans la lutte contre la fraude sociale et le dumping social. Les indépendants et les PME sont également victimes de ces phénomènes. De nombreuses entreprises sont touchées par une concurrence déloyale et ces abus sapent tant le tissu économique que social. Par conséquent, le Conseil Supérieur souscrit pleinement aux objectifs du projet de plan d'action 2021.

Le Conseil Supérieur se réjouit donc d'être consulté chaque année sur l'élaboration du plan d'action. Il constate que ses avis sont pris en considération, étant donné que plusieurs éléments de ces avis sont reflétés dans les plans d'action successifs.

¹ https://4b1c95e7-9a71-480f-b6f8-81e662f857e8.filesusr.com/ugd/dbba60_ca62e15f158742228e07e649f986400c.pdf

2. Miser encore davantage sur le rôle de prévention et d'accompagnement

Le Conseil Supérieur est un fervent défenseur de l'évolution vers un rôle plus axé sur la prévention et l'accompagnement pour les services d'inspection, tout en prenant des mesures sévères à l'égard des contrevenants qui enfreignent les règles de manière intentionnelle et répétée. Il est donc positif que tant dans le plan d'action 2020 que dans le présent projet de plan d'action 2021, une attention formelle y soit accordée. L'application du mix d'interventions/de la pyramide des employeurs, dans le cadre desquels le type de mesures ou d'interventions est adapté aux motivations et aux caractéristiques des contrevenants et des infractions, est une excellente initiative. Cette approche différenciée correspond pleinement à la vision du Conseil Supérieur. Toutefois, il importe de veiller à ce qu'une entreprise qui commet des infractions mineures dans divers domaines (législation sociale, sécurité alimentaire, ...) ne soit pas simplement désignée et traitée comme un récidiviste. Évidemment, beaucoup dépend de la nature et de la gravité des infractions.

En pratique, il convient de développer encore davantage ce rôle de prévention et d'accompagnement. Dans son avis² sur le projet de plan d'action 2020, le Conseil Supérieur avait fait remarquer que la plus grande sévérité des services d'inspection lors des contrôles éclair annoncés que lors des contrôles non-annoncés était révélateur de la nécessité d'efforts significatifs pour opérer le changement de culture vers un fonctionnement plus préventif. Il n'est pas clair dans quelle mesure cette situation a évolué au cours de cette dernière année. En tout cas, cela reste un point important. À cet égard, la mise en œuvre de la Charte Inspection sociale du mois de mars 2018³ est particulièrement importante. Le Conseil Supérieur préconise toujours la mise à disposition des PME d'informations claires relatives aux règles à respecter et à l'interprétation correcte de ces règles. Ainsi, lors de l'annonce d'un contrôle éclair, les coordonnées d'une ligne d'assistance ou d'information des services d'inspection sociale, à laquelle les entrepreneurs peuvent adresser leurs questions sur ce qu'il faut faire exactement pour être en règle, devraient être mentionnées.

3. Contrôler les bonnes personnes et entreprises

Une remarque réitérée par de nombreux secteurs est que ce sont les mauvaises entreprises ou personnes qui sont contrôlées. En règle générale, les services d'inspection se basent sur une liste des entreprises connues dans un secteur spécifique. La fraude sociale et le dumping social, et certainement sous leurs formes les plus graves, émanent toutefois d'entreprises et de personnes qui ne sont pas reprises dans ces listes. Il s'agit d'entreprises qui sont officiellement enregistrées dans un autre secteur, d'entreprises étrangères ou de personnes qui ne sont même pas enregistrées comme entreprises. Bien que le Conseil Supérieur convienne pleinement de l'importance du recours aux techniques de datamining, celles-ci ne suffiront pas dans ce contexte. Le Conseil Supérieur réitère donc son appel à l'utilisation de moyens de détection alternatifs.

² Avis n° 814 du CSIPME du 19 novembre 2020 sur le projet de plan d'action Lutte contre la fraude sociale 2020. (https://385f4691-fbbb-4f76-bb1e-a4dae2a921fb.filesusr.com/ugd/dbba60_5946d55ec5a04cb08405b5983de72361.pdf)

³ Charte entre les organisations patronales et d'indépendants et les services d'inspection sociale dd. 9/3/2018.

4. Charges sur le travail et simplification administrative

Le Conseil Supérieur estime que les objectifs stratégiques 1 "Réduire les charges sur le travail afin de rendre la fraude sociale moins attractive" et 2 "Simplifier la législation et l'administration pour accroître la transparence et la conformité" sont très importants et peuvent contribuer dans une large mesure à la réduction de la fraude sociale. En effet, ces objectifs sont de nature plutôt préventive et s'attaquent également aux causes. Le Conseil Supérieur constate néanmoins que le plan d'action accorde très peu d'attention à ces deux objectifs. Compte tenu de la situation politique, il est compréhensible que le présent projet ne contienne pas (encore) des mesures qui relèvent d'une décision politique. Il est toutefois demandé aux responsables politiques d'accorder une attention particulière à ces deux objectifs importants. Il existe un lien documenté entre les charges et la fraude. Le Conseil Supérieur insiste donc pour que le SIRS soit une force de proposition quant à des simplifications/allégements possibles de la réglementation.

5. Inspections dans le cadre des mesures sanitaires en matière de Covid-19 (cf. actions 1 et 3)

Le Conseil Supérieur est bien conscient du fait que le SIRS regroupe les services d'inspection en matière de fraude sociale et ne se consacre pas directement au bien-être au travail. En outre, il apprécie les efforts déployés par tous les services concernés pendant la crise liée au coronavirus et comprend la complexité et les évolutions rapides auxquelles toutes les parties concernées ont été confrontées. Dans la mesure où le SIRS sera toujours impliqué dans le contrôle du respect de certaines mesures en matière de Covid-19 dans les entreprises, le Conseil Souhaite formuler, dans le présent avis, quelques points d'attention:

- Plusieurs secteurs signalent qu'au sein des entreprises, il y avait souvent une grande incertitude quant aux mesures à respecter. Des mesures claires sont nécessaires, qui fassent l'objet d'une communication sans équivoque vers le terrain. Par exemple, à propos de l'utilisation d'écrans en plexiglas au lieu de masques dans les véhicules utilitaires ou concernant l'analyse des risques sur base de la mesure de la qualité de l'air intérieur, notamment dans le secteur de la viande.
- Il convient d'éviter que les PME soient sanctionnées immédiatement pour des infractions très mineures aux mesures. Si le Conseil Supérieur est partisan d'un respect et d'un contrôle stricts de mesures claires dans l'intérêt de la santé de toutes les parties concernées, il faut également prévoir, dans la mesure du possible, des actions préventives et d'accompagnement.
- Si possible, il convient de consulter au préalable le Conseil supérieur pour la prévention et la protection au travail et les secteurs au sujet des nouvelles mesures.

REMARQUES SPÉCIFIQUES

Trajet - Défis (p. 9-10)

Le Conseil Supérieur peut se retrouver dans les défis de la lutte contre la fraude énumérés sous ce titre. Du point de vue des PME, les défis suivants sont les plus importants :

- Actions plus ciblées et liées aux risques ;
- Assurer une application uniforme de la réglementation ;
- Action transparente et proportionnée (durée) des services d'inspection ;
- Uniformisation : modernisation des méthodes de travail (techniques) - limitation des ennuis dans le domaine de l'exploitation des entreprises ;
- Complexité de la réglementation ;
- Internationalisation : investir dans les compétences et les méthodes de travail pour une approche transfrontalière.

Un défi important qu'il conviendrait également de mentionner est le fait que les services d'inspection devraient assumer un rôle plus préventif et d'accompagnement. Ce rôle devrait également figurer dans le schéma à la page 10, dans le cadre de la vision de l'avenir pour l'inspection de la fraude sociale. Selon le Conseil Supérieur, deux éléments devraient être au cœur de cette vision de l'avenir : le rôle préventif et d'accompagnement et l'objectif visant les bons contrôles au bon endroit et au bon moment prévu dans le schéma.

Trajet - Evaluation des risques " Light " - Tendances (p. 14, 2e paragraphe)

Dans ce paragraphe, il est souligné que l'internationalisation et la migration peuvent mettre les travailleurs dans une position de faiblesse, ce qui accroît le risque d'exploitation. Le Conseil Supérieur demande de prendre également en considération la concurrence déloyale qui en découle pour nos entreprises.

Nouveaux ingrédients (p. 14-15)

L'explication et le schéma relatifs à la nouvelle structure et à la façon dont les différents concepts (objectifs stratégiques, phénomènes de fraude, processus, programmes, actions, thèmes transversaux et mesures sectorielles) sont liés entre eux ne sont pas très clairs.

Fondement - Datamining/datamatching (p. 16)

Bien que le Conseil Supérieur soit convaincu de l'importance des techniques de datamining et datamatching pour détecter la fraude et effectuer des contrôles ciblés, il tient à faire remarquer, conformément aux points de vue généraux repris dans le présent avis, qu'il estime que les techniques susmentionnées ne suffisent pas et que des moyens de détection alternatifs devraient être utilisés afin de permettre des contrôles ciblés.

Fondement - Mix d'intervention (p. 17)

Comme précisé dans les points de vue généraux, cette approche correspond pleinement à la vision du Conseil Supérieur. Il est convaincu qu'au niveau des PME, il s'agit d'une pyramide ayant une base très large et un sommet très restreint. La grande majorité des PME ont besoin d'informations et d'accompagnement. La prévention devrait être axée sur ce groupe en particulier. Les moyens en matière de détection, de contrôle, de sanction et de recouvrement devraient surtout être utilisés pour sévir contre le petit groupe d'entreprises et de personnes qui enfreignent les règles de manière intentionnelle et répétée.

Aperçu des types d'actions dans le Plan d'Action 2021 - Aperçu par type d'action (p. 18)

L'explication et le graphique repris sous ce point ne sont pas clairs.

COVID-19 (p. 25-28)

Cf. les points de vue généraux du présent avis.

Action 4 : Nudging à la sensibilisation aux mesures spécifiques Covid-19 (p. 27)

Le Conseil Supérieur estime que le nudging constitue certainement une piste intéressante, vu qu'il permet d'orienter le comportement des entreprises dans la bonne direction de manière efficace et peu contraignante. En 2019, le Conseil Supérieur a émis un avis⁴ à ce sujet afin de stimuler l'utilisation de ce genre de techniques par les autorités.

Action 6 : Mise en place d'une campagne d'information commune de prévention du dumping social (p. 33)

Organiser une campagne d'information à ce sujet et y associer les partenaires sociaux est une excellente idée pour le Conseil Supérieur. Le dumping social étant commis de manière intentionnelle, il serait peu utile de cibler cette campagne sur les contrevenants. Il pourrait être possible de dissuader des contrevenants potentiels, mais la campagne sera surtout utile en se focalisant sur les donneurs d'ordre (autorités publiques, entrepreneurs principaux, clients, ...) qui risquent de faire appel, à leur insu, à des entreprises qui pratiquent le dumping social. De plus, une telle campagne peut contribuer à faire connaître cette problématique du grand public.

Action 8 : "Joint and concerted actions" dans le cadre de l'Autorité européenne du travail (ELA) et poursuite de la participation active dans le cadre de la Plateforme Travail non déclaré (UDW) (p. 34)

Il est très positif que la Belgique assume un rôle actif dans le cadre de l'ELA et de l'UDW. Une partie très importante de la fraude sociale a une dimension internationale et ne peut donc être combattue efficacement que par le biais de la coopération internationale. Par conséquent, il convient de poursuivre les efforts belges en la matière déployés au niveau international.

⁴ Avis n° 806 du CSIPME du 4 juin 2019 sur l'économie comportementale et la politique des PME (https://385f4691-fbbb-4f76-bb1e-a4dae2a921fb.filesusr.com/ugd/dbba60_c4a0dd2bdfce477db30188838a93458f.pdf)

Action 11 : Mise sur pied d'une campagne de prévention auprès des citoyens/consommateurs (p. 42)

Le Conseil Supérieur accueille favorablement cette initiative et demande que cette campagne vise évidemment aussi les consommateurs, ce qui est déjà identifié comme une piste intéressante dans cette action. Cela répondrait parfaitement au précédent appel du Conseil Supérieur en faveur d'actions préventives visant les consommateurs. En effet, le consommateur joue un rôle important dans le cadre de la lutte contre la fraude sociale.

Traite des êtres humains et problématique des grandes villes - Contexte (p. 46)

La traite des êtres humains et l'exploitation économique sont particulièrement graves. Il va de soi qu'elles doivent faire l'objet d'une approche très ferme. Le tableau à la page 46 reprend une série de secteurs dans lesquels la traite des êtres humains à des fins d'exploitation économique est présente. Il est également affirmé que les statistiques du SIRS des cellules d'arrondissement, reflétées dans le tableau en question, confirment cela. Or, très peu d'infractions sont mentionnées dans ce tableau et tous les secteurs mentionnés n'y figurent pas. Au cas où d'autres informations sont à la base de l'identification de ces secteurs spécifiques, il serait préférable de les formuler différemment.

Action 14 : Auto-évaluation des signalements via une application mobile (p. 48)

Le Conseil Supérieur estime qu'il s'agit d'une initiative intéressante. Outre l'application, une campagne d'information renseignant les consommateurs sur la problématique et sur l'existence de l'application devra également être menée. Bien entendu, il faudrait veiller à ce que l'application ne soit pas utilisée de manière abusive, par exemple pour présenter les concurrents sous un mauvais jour. Quoiqu'il en soit, ce sont toujours les services d'inspection qui jugent des infractions. En tout cas, cette action constitue un test intéressant et le Conseil Supérieur est intéressé par les résultats et expériences obtenus.

Pour le Conseil Supérieur, une telle application devrait servir de base pour informer le consommateur quant à sa responsabilité (solidaire). Elle peut également être utile pour les cas les plus graves et flagrants telle que la traite des êtres humains. L'appel à la bonne volonté des consommateurs dans les autres matières de la fraude sociale (droit du travail, choix du statut...) semble moins pertinent et pourrait même avoir des effets pervers. Une application visant à sensibiliser les professionnels eux-mêmes par l'autodiagnostic peut représenter une alternative intéressante.

Action 16 : Développement d'un programme sur la fraude aux cotisations (p. 56)

Dans le cadre de cette action, le phénomène des faux indépendants est également évoqué et il est signalé qu'il convient d'examiner si la loi du 25 août 2012 offre un pouvoir suffisant. Le faux travail indépendant constitue une problématique complexe qui revêt plusieurs formes. Par conséquent, le Conseil Supérieur demande d'être étroitement associé à l'évaluation de la loi précitée du 25 août 2012.

Action 18 : Enquêtes communes au sein des plateformes d'économie collaborative dans le cadre de la lutte contre les statuts fictifs (p. 57-58)

Le Conseil Supérieur craint que via certaines plateformes d'économie collaborative, une fraude sociale qui constitue une concurrence déloyale pour les PME et les indépendants ne soit commise. Il est donc constaté avec satisfaction que des enquêtes spécifiquement axées sur ces plateformes auront lieu et qu'une méthodologie de contrôle spécifique sera élaborée. Le Conseil Supérieur souhaite être informé des résultats globaux des enquêtes susmentionnées.

Programme d'approche sectorielle - Contexte (p. 61)

Le concept de "grand secteur" n'est pas particulièrement adéquat dans ce contexte. Peut-être serait-il préférable de parler des plus grands secteurs parmi la liste des secteurs à risque, tels qu'ils ressortent de l'analyse des risques et d'expliquer comment leur taille est évaluée (nombre d'entreprises, chiffre d'affaires, emploi, ...).

Action 20 : Mise en œuvre d'un programme dans les secteurs sujets à la fraude (p. 62-63)

Le Conseil Supérieur est favorable à ce que des Plans pour une Concurrence Loyale (PCL) soient établis pour un plus grand nombre de secteurs et que les PCL existants soient actualisés si nécessaire. En effet, ces plans garantissent une approche sectorielle et une bonne collaboration avec les partenaires sociaux.

Processus - Contexte (p. 65)

Sous ce point, il est fait référence à l'amélioration de la qualité des contrôles afin d'assurer une plus grande efficacité et efficience. Le Conseil Supérieur estime que l'impact du contrôle sur les entreprises ainsi que son "orientation client" devraient faire partie intégrante de cette qualité.

Action 22 : Gérer l'agressivité (p. 67)

Les données reprises sous cette action démontrent que le nombre d'agressions contre un inspecteur social augmente. Le Conseil Supérieur condamne fermement toute forme d'agression à l'égard des services d'inspection sociale. Une telle formation pourrait en effet apporter une solution, mais il convient également de sanctionner sévèrement tout cas d'agression.

Action 23 : Coopération avec l'Agence pour la Simplification Administrative dans le domaine du mesurage de la perception " Lutte contre la fraude sociale " (p. 68)

Le Conseil Supérieur accueille favorablement cette enquête. Il accorde notamment une attention particulière à la mise en œuvre de la Charte entre les organisations patronales et d'indépendants et les services d'inspection sociale du mois de mars 2018.

Coopération & Echange de données (p. 70)

Dans un certain nombre de secteurs, la question se pose de savoir dans quelle mesure les entreprises d'un même secteur peuvent coopérer entre elles, d'une part, et avec les services d'inspection, d'autre part, pour identifier les sous-traitants afin que l'on sache quels sont les sous-traitants de bonne foi. Le Conseil Supérieur demande par conséquent de faire le nécessaire, éventuellement dans le cadre de l'Autorité européenne du travail, pour permettre une telle coopération. À l'heure actuelle, il n'est en effet pas évident pour les entreprises de savoir si un sous-traitant est de bonne foi ou non.

CONCLUSION

Le Conseil Supérieur des Indépendants et des PME se félicite du fait que les indépendants et les PME soient associés, tant au niveau sectoriel qu'intersectoriel, à l'élaboration et à la mise en œuvre du plan d'action 2021 "Lutte contre la fraude sociale et le dumping social". Il souscrit pleinement aux objectifs du projet de plan d'action et plaide pour que l'on mise davantage sur le rôle préventif et d'accompagnement des services d'inspection sociale et pour que l'on contrôle les bonnes personnes et entreprises.
