

A V I S N° 2.262

Séance du mardi 21 décembre 2021

Multi Annual National Control Plan (MANCP) – Direction générale Contrôle du bien-être au travail (DG CBE) et Direction générale Contrôle des lois sociales (DG CLS)

x x x

A V I S N° 2.262

Objet : Multi Annual National Control Plan (MANCP) – Direction générale Contrôle du bien-être au travail (DG CBE) et Direction générale Contrôle des lois sociales (DG CLS)

Par lettre du 4 octobre 2021, monsieur G. De Poorter, président du comité de direction du SPF ETCS, a demandé l'avis du Conseil national du Travail sur le Multi Annual National Control Plan (MANCP).

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

Sur rapport de cette commission, les organisations représentées au sein du Conseil ont émis, le 21 décembre 2021, l'avis unanime suivant.

x x x

AVIS DU CONSEIL NATIONAL DU TRAVAIL

I. OBJET ET PORTÉE DE LA DEMANDE D'AVIS

Par lettre du 4 octobre 2021, monsieur G. De Poorter, président du comité de direction du SPF ETCS, a demandé l'avis du Conseil national du Travail sur le Multi Annual National Control Plan (MANCP).

Le MANCP est un plan de contrôle national pluriannuel, qui s'applique aux inspecteurs sociaux de la Direction générale Contrôle du bien-être au travail (DG CBE) et de la Direction générale Contrôle des lois sociales (DG CLS). Il couvre une période de cinq ans.

Sur la base d'une évaluation des risques et d'une méthodologie comprenant des critères objectifs et mesurables, le MANCP fixe des priorités, en tenant compte de la capacité d'inspection disponible.

Le MANCP comprend les six programmes suivants :

- 1) Le programme de vigilance, en vue d'identifier les non-conformités, sur l'ensemble des secteurs. Ce programme vise à obtenir une image de la situation dans les secteurs.
- 2) Le programme de contrôle, en vue d'une détection ciblée afin d'établir un top 20 des secteurs prioritaires, sur la base des résultats de l'évaluation des risques.
- 3) Le programme de contrôle thématique, qui accorde une attention particulière à certains thèmes tels que le travail intérimaire, les plans bonus et la campagne du SLIC 2022.
- 4) Établissement d'une liste des entreprises à haut risque, sélectionnées sur la base de critères mesurables. Ces entreprises seront inspectées deux fois par an.
- 5) Obligation légale d'inspection émanant de l'Union européenne, plus précisément dans le secteur de la pêche.

- 6) Constitution d'une réserve afin de réagir de manière adéquate aux demandes des responsables politiques, aux situations de crise et aux phénomènes (locaux).

Dans la demande d'avis, il est indiqué que le MANCP se concentrera, dans une première phase, sur les inspections proactives. À partir de 2023, il intégrera également les inspections réactives et les objectifs du SIRS.

Les inspections proactives sont des inspections pour lesquelles il n'y a pas de raison immédiate ou directe pour mener cette inspection. L'inspecteur social choisit lui-même l'employeur ou le lieu de travail pour y effectuer une inspection.

Les inspections réactives sont des inspections dont l'origine se trouve à l'extérieur de l'administration elle-même. Exemples de raisons immédiates ou directes pour mener une inspection réactive : plaintes recevables non anonymes ou plaintes recevables anonymes avec une charge de la preuve circonstanciée, signalements d'autres administrations, apostilles, etc.

L'objectif est d'appliquer le MANCP à partir du 1^{er} juillet 2022.

L'avis du Conseil est demandé sur :

- l'approche adoptée de manière générale ;
- la méthodologie telle que décrite dans la procédure, y compris les six programmes ;
- la pertinence des critères utilisés dans l'évaluation des risques ; et
- l'approche statistique utilisée tant dans le cadre du programme de vigilance que dans le cadre du programme de contrôle, ce dernier ayant permis d'établir, au moyen de l'évaluation des risques, un top 20 des secteurs à risque.

Au cours de la réunion du 25 novembre 2021, les représentants de la Direction générale Contrôle du bien-être au travail (DG CBE) et de la Direction générale Contrôle des lois sociales (DG CLS) ont présenté le projet de MANCP à la Commission des relations individuelles du travail. À cet égard, le Conseil tient à remercier expressément les représentants de ces services d'inspection pour leur précieuse collaboration.

Parallèlement à la saisine du Conseil, le Conseil supérieur pour la prévention et la protection au travail, la cellule stratégique Économie et Emploi et différents experts scientifiques ont également été saisis d'une demande d'avis.

II. POSITION DU CONSEIL

Le Conseil a pris connaissance du projet de MANCP. Il apprécie d'avoir été associé à ces travaux.

Avant d'aborder le projet de MANCP, le Conseil souhaite rappeler un certain nombre de considérations. Il renvoie à cet égard à l'avis n° 2.182 qu'il a émis le 27 octobre 2020 sur le projet de plan d'action opérationnel 2021 du SIRS, ainsi qu'à ses avis n°s 2.227 du 29 juin 2021 et 2.254 du 30 novembre 2021, qu'il a émis dans le cadre du projet de plan stratégique 2022-2025 et du projet de plan d'action opérationnel 2022 du SIRS.

Le Conseil entend rappeler l'importance de garantir la compétitivité des entreprises et de poursuivre la lutte contre la concurrence déloyale.

Il voudrait également réitérer sa demande de tendre, dans le cadre de la lutte contre la fraude sociale, vers un équilibre au niveau des actions concrètes, notamment entre les éléments prévention et sanction.

A. L'approche adoptée

1. Le Conseil constate que, dans une première phase, le MANCP se concentrera sur les inspections proactives.

Il remarque qu'il ressort des données d'enquête historiques mesurées que la Direction générale Contrôle du bien-être au travail (DG CBE) et la Direction générale Contrôle des lois sociales (DG CLS) consacrent en moyenne 75 % de leur capacité en personnel à des inspections réactives, et 25 % à des inspections proactives.

Sur la base de la capacité d'inspection, le MANCP détermine le nombre d'inspections proactives à effectuer par programme sur la base d'une évaluation des risques et d'une méthodologie. Vu le lien entre le nombre d'employeurs à contrôler et la capacité disponible en personnel, il est en effet nécessaire de fixer des priorités sur la base de critères objectifs et mesurables.

Préalablement au MANCP, ces inspections proactives étaient réalisées en fonction des impératifs de chaque service d'inspection. Sur la base du MANCP, elles seront désormais rationalisées et feront l'objet d'un rapportage plus uniforme et efficace.

À terme, le MANCP va évoluer pour devenir un programme de contrôle global. À partir de 2023, il intégrera également les inspections réactives et les objectifs du SIRS.

Étant donné que le projet de MANCP porte actuellement seulement sur les inspections proactives et que le MANCP va évoluer pour devenir un programme de contrôle global, il est difficile pour le Conseil d'avoir une vue d'ensemble des priorités qui sont fixées. Il renvoie à cet égard également à l'interaction avec les actions qui sont entreprises dans le cadre du plan stratégique et des plans d'action opérationnels du SIRS (article 3 du Code pénal social), ainsi qu'à l'interaction avec les actions qui sont initiées par l'AET.

2. Le Conseil souligne que le MANCP porte sur cinq années, alors que le plan stratégique du SIRS porte sur quatre années. Il demande d'harmoniser ces durées, de sorte que le MANCP porte également sur quatre années.
3. Le Conseil constate ensuite que le MANCP sera révisé chaque année en fonction des résultats de l'année précédente et de l'actualisation des critères relatifs à l'évaluation des risques. Les expériences et le retour d'information des inspecteurs sociaux ainsi que les éventuels choix politiques seront intégrés dans cet exercice. Le MANCP sera soumis chaque année pour avis au Conseil national du Travail, au Conseil supérieur pour la prévention et la protection au travail et au futur Comité scientifique.

Dans le cadre de cette demande d'avis annuelle, il est important pour le Conseil qu'il y ait un retour d'expérience à l'intention des partenaires sociaux au sujet des résultats obtenus sur le terrain par les inspections qui ont eu lieu.

Le Conseil émet également des avis sur le plan stratégique et les plans d'action opérationnels annuels du SIRS (article 9 du Code pénal social). Il demande qu'il en soit tenu compte dans le cadre du calendrier de la demande d'avis sur le MANCP, de manière à pouvoir obtenir une vue d'ensemble et à pouvoir se prononcer, dans la même période, sur l'approche et les priorités qui sont fixées, quel que soit le type d'inspection visé.

En ce qui concerne la demande des partenaires sociaux de pouvoir disposer d'une vue d'ensemble, le Conseil renvoie à l'objet du rapport annuel que les services d'inspection doivent établir dans le cadre de la convention n° 81 de l'OIT concernant l'inspection du travail dans l'industrie et le commerce.

4. Le Conseil est favorable à ce que les inspections proactives soient concrétisées sur la base d'un fondement scientifique. Il remarque toutefois qu'il convient d'éviter que la dynamique qui existe actuellement sur le terrain entre les services régionaux de l'inspection sociale et les partenaires sociaux sectoriels ne disparaisse en raison d'une approche gérée de manière centralisée.
5. Le Conseil remarque que le projet de MANCP s'inspire du programme de contrôle de l'Agence fédérale pour la sécurité de la chaîne alimentaire. Il estime qu'il manque toutefois, dans le projet de MANCP, une stratégie de formation. Il n'est question nulle part d'encourager et d'organiser la formation des inspecteurs sociaux en vue de lutter contre les nouveaux phénomènes de fraude et d'obtenir une vue d'ensemble de la complexité toujours croissante de la fraude sociale et des mécanismes de dumping social.

B. Capacité d'inspection

1. Le Conseil se réjouit du fait que, pour la première fois, une estimation de la capacité réelle disponible des services d'inspection sociale est réalisée sur la base d'un fondement scientifique, en vue de déterminer en conséquence les inspections à effectuer par programme.

Le Conseil exprime son inquiétude quant au fait que les services d'inspection sociale disposent d'une capacité réelle disponible suffisante pour effectuer les tâches d'inspection proprement dites. Il plaide pour que cette capacité d'inspection augmente progressivement. Il renvoie à cet égard aux récentes décisions prises dans le cadre du budget 2022 en vue de renforcer la capacité des services d'inspection sociale, et 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.

2. Pour calculer la capacité d'inspection requise, le Conseil constate que le temps moyen d'inspection en heures par inspection est calculé sur la base des saisies dans Quaestor. Les activités suivantes font partie du temps d'inspection en heures : la préparation, le déplacement ou non vers et depuis le lieu de l'inspection, l'inspection ou les inspections sur place ou non, le rapportage et le traitement administratif. La réalisation d'une nouvelle inspection à la suite des résultats de l'inspection initiale n'est toutefois pas comprise dans ce temps d'inspection. Le Conseil juge qu'il est permis de se demander pourquoi la nouvelle inspection est exclue, étant donné que le suivi des inspections est quand même également un élément important.

Dans le projet de MANCP, il est indiqué que le temps moyen d'inspection en heures par inspection en 2019 (mesure de référence) était de 9,33 heures pour la Direction générale Contrôle des lois sociales (DG CLS), sur la base des données de Quaestor. Le Conseil s'interroge quant au fait que la Direction générale Contrôle du bien-être au travail (DG CBE) estime que le temps moyen d'inspection en heures s'élève à 9,33 heures, alors qu'elle ne dispose pas de données exactes pour étayer cette estimation.

3. Le Conseil remarque que le calcul de la capacité d'inspection requise est basé sur le temps moyen d'inspection en heures par inspection. Le Conseil a ainsi été informé par les représentants des services d'inspection que certaines inspections, où des infractions graves sont constatées, prennent moins de temps que des inspections portant sur le respect de la réglementation du travail, comme par exemple la réglementation relative à la durée du travail.

Le Conseil estime que cette observation doit également être reprise dans le MANCP, étant donné que le nombre d'inspections qui peuvent être réparties par programme est déterminé sur la base du temps moyen d'inspection.

Le Conseil estime qu'il serait bon de vérifier, par année, quelles inspections ont eu lieu et combien de temps y a été consacré, de sorte que l'attribution du nombre d'inspections puisse être ajustée en fonction des besoins sur le terrain.

4. Le Conseil constate que le projet de MANCP prévoit en page 8 que, pour la première année, 100 % des ETP sont affectés aux contrôles et qu'au cours des années suivantes, cela diminuera progressivement. Il n'est cependant pas précisé ce qu'il adviendra de la capacité d'inspection disponible restante.

C. Les programmes

1. Le programme de contrôle

Le programme de contrôle vise à rechercher les risques accrus de non-conformité sur la base de critères objectifs et mesurables, et à ainsi établir un classement avec un top 20 des secteurs à contrôler prioritairement.

Le Conseil apprécie qu'une attention particulière soit accordée aux travailleurs qui se trouvent en situation de faiblesse économique.

Il renvoie à cet égard à l'indicateur du monitoring socioéconomique et à l'indicateur des formes de travail flexibles. L'indicateur du monitoring socioéconomique se subdivise selon le nombre de travailleurs occupés dans un secteur qui proviennent de l'extérieur des frontières de l'UE14, qui ont un faible niveau de qualification ou qui sont occupés dans une catégorie de bas salaires. L'indicateur relatif aux formes de travail flexibles se subdivise selon, d'une part, la proportion de l'emploi à temps partiel dans un secteur et, d'autre part, la proportion de l'emploi temporaire avec des contrats courts.

Concernant les secteurs à contrôler prioritairement, le Conseil estime qu'il convient de déterminer les éléments sur lesquels mettre l'accent en dialogue avec les partenaires sociaux, au niveau tant sectoriel qu'interprofessionnel, eu égard à la capacité limitée d'inspection qui y est affectée.

2. Le programme de contrôle thématique de la Direction générale Contrôle des lois sociales (DG CLS)

Le Conseil constate que le secteur du travail intérimaire est considéré comme un secteur à contrôler en priorité dans le cadre du programme de contrôle.

Concernant le secteur du travail intérimaire, le Conseil attire l'attention sur la problématique posée par le travail intérimaire et la sous-traitance étrangers non agréés et non déclarés dans la Limosa. Dans son avis n° 2.227 du 29 juin 2021, le Conseil a demandé d'orienter les actions de contrôle dans le secteur du travail intérimaire dans cette direction.

Parallèlement à la sélection du travail intérimaire en tant que thème, le Conseil demande de retenir également les plateformes collaboratives en tant que thème. Il renvoie à son avis n° 2.182 du 27 octobre 2020, dans lequel il soulignait 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.

Finalement, le Conseil réitère la demande qu'il a formulée dans son avis n° 2.254 du 30 novembre 2021 d'accorder une attention suffisante à la lutte contre les discriminations.

Il souligne le lien entre la lutte contre les discriminations et la fraude sociale et il indique que la lutte contre les discriminations constitue également une tâche importante des services d'inspection sociale.

D. Considération finale – Avis n° 242 du 17 décembre 2021 du Conseil supérieur pour la prévention et la protection au travail

Le Conseil indique que le Conseil supérieur pour la prévention et la protection au travail a également saisi d'une demande d'avis sur le projet de MANCP.

Concernant le volet relatif au bien-être au travail et le fonctionnement de la Direction générale Contrôle du bien-être au travail (DG CBE), le Conseil renvoie dès lors à l'avis n° 242 que le Conseil supérieur a émis le 17 décembre 2021.
