

AVIS N° 2.425

Séance du mardi 25 juin 2024

Enquête sur la fraude sociale en vue de la préparation du plan d'action opérationnel 2025-2026 et du plan stratégique 2026-2029 du SIRS

3.532

AVIS N° 2.425

Enquête sur la fraude sociale en vue de la préparation du plan d'action opérationnel 2025-2026 et du plan stratégique 2026-2029 du SIRS

Par courriel du 24 avril 2024, 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 d'action opérationnel 2025-2026 et du plan stratégique 2026-2029 du SIRS.

Sur rapport de son Bureau exécutif, le Conseil a émis, le 25 juin 2024, l'avis unanime suivant.

AVIS DU CONSEIL NATIONAL DU TRAVAIL

1 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, 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).

En préparation de son plan d'action opérationnel 2025-2026 et de son plan stratégique 2026-2029, le SIRS lance une nouvelle consultation auprès des partenaires sociaux, des membres du Comité de concertation structurelle du SIRS et du monde universitaire. Les résultats seront utilisés pour définir et étayer la politique concernant la lutte contre la fraude sociale (cf. recommandation 7 de l'audit de la Cour des Comptes de mars 2017). Ils constituent en effet un premier apport au plan d'action opérationnel 2025-2026. Certaines questions ont été ajoutées et serviront au soutien du plan stratégique 2026-2029.

L'objectif de cette enquête est quadruple :

- Identifier et classer les défis et objectifs stratégiques à moyen terme ;
- Identifier et classer les phénomènes de fraude prioritaires ;
- Actualiser la perception des phénomènes de fraude (prioritaires) et identifier les nouvelles tendances et phénomènes de fraude ;

- Optimiser l'approche des phénomènes de fraude.

Les 25 questions se subdivisent en trois volets :

- Défis et objectifs stratégiques ;
- Phénomènes de fraude ;
- Approche.

Le questionnaire se concentre sur des éléments tant stratégiques qu'opérationnels.

Il est demandé de remplir le questionnaire pour le 3 juin 2024 au plus tard.

Par le passé, les partenaires sociaux ont déjà été associés au développement du plan d'action opérationnel 2019, 2020 et 2021 et à 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.

Par lettre du 17 mai 2024, le Conseil a fait savoir au SIRS que les partenaires sociaux sont favorables à une approche dans le cadre de laquelle ils rendent un avis sur les thèmes repris dans le questionnaire plutôt que de remplir ce dernier. Cette approche cadre davantage avec la méthode de travail habituelle du Conseil. Le Conseil souhaiterait dès lors disposer d'un délai supplémentaire afin d'avoir le temps de préparer l'avis.

2 POSITION DU CONSEIL

Le Conseil se réjouit d'être associé aux travaux préparatoires du plan d'action opérationnel 2025-2026 et du plan stratégique 2026-2029 du SIRS.

Le Conseil souhaite tracer, dans le présent avis, un certain nombre de lignes directrices en préparation du plan d'action opérationnel 2025-2026 et du plan stratégique 2026-2029 du SIRS.

Le Conseil renvoie à cet égard à ses précédents avis :

- n° 2.182 du 27 octobre 2020 sur le projet de Plan d'action Lutte contre la fraude sociale 2021 ;
- n° 2.227 du 29 juin 2021 sur l'enquête sur la fraude sociale 2021 en vue de la préparation du plan stratégique 2022-2025 et du plan d'action 2022 du SIRS ;
- n° 2.254 du 30 novembre 2021 sur le plan stratégique de lutte contre la fraude sociale 2022-2025 ;
- n° 2.286 du 6 avril 2022 sur le projet de plan d'action opérationnel pour la lutte contre la fraude sociale 2022 ;
- n° 2.326 du 16 novembre 2022 sur le projet de plan d'action opérationnel de lutte contre la fraude sociale 2023-2024.

2.1 Défis et objectifs stratégiques

2.1.1 Lutte contre la fraude à grande échelle

Le Conseil est d'avis qu'il convient de donner la priorité à la lutte contre la fraude à grande échelle. Il estime qu'il faut se focaliser sur les infractions qui portent atteinte au financement de la sécurité sociale et à la protection des droits des travailleurs.

2.1.2 Simplification administrative et simplification de la réglementation

Le Conseil souligne l'importance de miser sur la simplification administrative et sur la simplification de la réglementation.

2.1.3 Analyse et propositions d'amélioration de la réglementation

Le Conseil propose d'intégrer comme action supplémentaire l'évaluation du cadre législatif et réglementaire afin de déterminer ce qui fonctionne et ce qui ne fonctionne pas, de manière à pouvoir améliorer encore la lutte contre la fraude sociale et simplifier le travail des services d'inspection sociale.

2.1.4 Garantir la compétitivité des entreprises

Le Conseil souligne combien il est important de garantir la compétitivité des entreprises, et de poursuivre la lutte contre la concurrence déloyale.

2.1.5 Renforcer la capacité des services d'inspection sociale

Le Conseil constate que des initiatives concrètes ont été prises afin de renforcer la capacité des services d'inspection sociale sur le terrain.

Le Conseil demande que le nombre d'inspecteurs sociaux et le fonctionnement des services d'inspection sociale soient contrôlés à l'aune des normes quantitatives et qualitatives telles que définies par l'Organisation internationale du Travail (OIT). Il souligne combien il est important que les services d'inspection sociale puissent disposer des moyens suffisants pour pouvoir travailler conformément aux normes de l'OIT.

Le Conseil attire l'attention sur les déséquilibres régionaux qui existent sur le terrain en termes d'effectifs des services d'inspection sociale.

En ce qui concerne les normes de qualité, le Conseil renvoie aux directives qui ont été approuvées le 16 mars 2022 par le conseil d'administration de l'OIT¹. Il invite le SIRS à contrôler les pratiques des services d'inspection sociale en Belgique à la lumière de ces lignes directrices et, le cas échéant, à formuler des propositions d'amélioration.

Le Conseil souligne l'importance de prêter attention, dans le cadre de la formation des inspecteurs sociaux, aux nouveaux phénomènes de fraude, à la complexité toujours plus grande de la fraude sociale et aux mécanismes de dumping social.

2.1.6 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). Il insiste sur l'importance d'un retour d'information sur ces actions concrètes vers les partenaires sociaux.

¹ https://www.ilo.org/sites/default/files/wcmsp5/groups/public/@ed_dialogue/@lab_admin/documents/genericdocument/wcms_844154.pdf

Il fait référence aux nouveaux plans pour une concurrence loyale (PCL) qui ont été signés le 21 février 2024 dans huit secteurs.

2.1.7 Collaboration entre l'administration sociale et l'administration fiscale dans le cadre de la lutte contre la fraude

Le Conseil souligne l'importance d'une collaboration étroite entre l'administration sociale et l'administration fiscale dans le cadre de la lutte contre la fraude. Il remarque qu'il demande depuis plusieurs années déjà une concrétisation de cette collaboration. Il renvoie à cet égard à la problématique des plateformes numériques et plus particulièrement des plateformes numériques non agréées.

2.1.8 Collaboration entre les services d'inspection sociale fédéraux et les services d'inspection régionaux

Le Conseil est d'avis qu'une collaboration constructive entre les services d'inspection sociale fédéraux et les services d'inspection régionaux est nécessaire pour lutter contre un certain nombre de phénomènes de fraude. Il demande de renforcer cette collaboration.

2.1.9 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. Il renvoie à cet égard plus particulièrement à l'élaboration et à la mise en œuvre d'actions préventives.

2.1.10 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), tout en informant et en impliquant, de manière effective, les 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'AET.

Le Conseil se félicite que la présidence belge de l'UE ait été l'occasion de mettre en lumière le rôle de l'AET en ce qui concerne la collaboration européenne en matière de lutte contre la fraude sociale et le dumping social.

Le Conseil renvoie à cet égard à son avis n° 2.385 du 8 novembre 2023 dans le cadre de l'enquête en ligne visant, d'une part, à évaluer les actions entreprises par l'AET depuis sa création et, d'autre part, à exprimer les besoins du Conseil vis-à-vis de cette autorité. Le rapport d'évaluation tiré des résultats de cette enquête a été présenté lors de la conférence « Fair Mobility in the EU and the role of the European Labour Authority », qui s'est tenue le 25 janvier 2024. Ces conclusions seront ensuite transmises à la Commission européenne, à l'AET et au Parlement européen, notamment afin de nourrir l'évaluation officielle de l'AET qui doit être réalisée par la Commission européenne d'ici le 1^{er} août 2024.

2.2 Phénomènes de fraude

2.2.1. Dumping social

Le Conseil est favorable à ce que l'accent soit mis sur la lutte contre le dumping social. Il renvoie à cet égard au renforcement de la lutte contre le dumping social et la traite des êtres humains (exploitation économique) dans des secteurs à risque de fraude.

Dans le cadre de la lutte contre le dumping social, il est non seulement nécessaire de mener des contrôles plus ciblés, mais également de réaliser un meilleur screening des clauses sociales dans le cadre de la loi relative aux marchés publics. Il faut également veiller à ce que les fonctionnaires des institutions publiques qui organisent et assurent le suivi des appels d'offres disposent de l'expertise nécessaire.

2.2.1 Traite des êtres humains

En ce qui concerne la lutte contre la traite des êtres humains, le Conseil souligne que les travailleurs migrants sont particulièrement vulnérables à la traite des êtres humains.

Il demande en outre de mener des actions contre les abus et l'exploitation du personnel de maison et contre les abus du statut au pair.

2.2.2 Personnel diplomatique

En ce qui concerne le personnel diplomatique, le Conseil constate que, malgré l'élargissement du champ d'application de la loi sur les conventions collectives de travail, il est difficile pour les services d'inspection sociale de faire respecter ces droits en raison de l'inviolabilité et de l'immunité diplomatiques.

Il renvoie à cet égard à son avis n° 2.372 du 5 juillet 2023, dans lequel il indique que, conformément à la résolution de la Chambre des représentants du 14 décembre 2023 visant à assurer une meilleure protection aux travailleurs des missions et représentations diplomatiques situées en Belgique, des actions politiques fortes sont nécessaires.

2.2.3 Détachement

Le Conseil attire l'attention sur les abus liés au détachement. Il fait référence au détachement de ressortissants de pays tiers (par ex. via la Pologne et le Portugal). Il remarque que l'on ne contrôle pas suffisamment, lors d'un détachement, si les salaires sont correctement payés, si les obligations en matière d'information sont respectées, s'il est satisfait à la condition d'un emploi effectif préexistant dans l'État membre d'origine et si des cotisations de sécurité sociale sont payées dans l'État membre d'origine.

2.2.4 Réglementation relative au bien-être

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 d'un 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.

2.2.5 Discrimination

Concernant un marché du travail plus inclusif, le Conseil note qu'un des moyens de favoriser l'accès au marché du travail est de lutter contre les discriminations. Il souligne le lien entre la lutte contre les discriminations et la fraude sociale.

2.2.6 Faux stages

Le Conseil renvoie à son avis n° 2.391 du 6 décembre 2023, qui souligne l'intérêt du monitoring du phénomène des faux stages. Le Conseil souhaite être tenu informé du résultat des enquêtes sur les situations suspectes concernant des stages fictifs, que la Direction générale Contrôle des lois sociales s'est engagée à mener en 2023 et 2024.

2.2.7 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 non régulée de main-d'œuvre 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 sensible.

2.3 Suivi

Dans le cadre du Protocole de collaboration conclu en février 2020 entre le SIRS et le Conseil, le Conseil souhaiterait dès lors continuer d'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.

Par ailleurs, il est essentiel que le Conseil dispose d'un délai de deux mois pour rendre son avis, afin de pouvoir exercer au mieux sa fonction consultative.
