

F Plan d'action fraude soc 2020 A2
MH/JC/JP
814-2019

Bruxelles, le 10 décembre 2019

AVIS

sur

**LE PROJET DE PLAN D'ACTION
LUTTE CONTRE LA FRAUDE SOCIALE 2020**

(approuvé par le Bureau le 19 novembre 2019,
entériné par l'Assemblée plénière du Conseil Supérieur le 10 décembre 2019)

Par son courrier du 4 octobre 2019, Monsieur Philippe De Backer, Ministre chargé de la Lutte contre la fraude sociale, a demandé l'avis du Conseil Supérieur des Indépendants et des PME sur le projet de plan d'action Lutte contre la fraude sociale 2020.

Après consultation des organisations professionnelles et interprofessionnelles concernées et après une réunion de la commission Politique générale PME le 22 octobre 2019, lors de laquelle le Service d'Information et de Recherche Sociale (SIRS), le Cabinet du Ministre De Backer et le Cabinet du Ministre Ducarme, chargé des Classes Moyennes, des Indépendants et des PME, ont expliqué le projet de plan d'action, le Bureau du Conseil Supérieur a émis le 19 novembre 2019 l'avis suivant entériné par l'Assemblée plénière du Conseil Supérieur le 10 décembre 2019.

POINTS DE VUE GÉNÉRAUX

1. Implication des indépendants et des PME

Vu qu'il est important d'associer les organisations représentatives des indépendants et des PME à la lutte contre la fraude sociale, le Conseil Supérieur se réjouit de la présente demande d'avis. Les entreprises sont le mieux à même d'évaluer quelles mesures seront les plus efficaces et d'estimer 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.

2. Objectifs du plan d'action

Le Conseil Supérieur est partisan de l'établissement d'un plan d'action de lutte contre la fraude sociale. Les indépendants et les PME sont également victimes de la fraude sociale. De nombreuses entreprises sont touchées par une concurrence déloyale qui découle de la fraude sociale et du dumping social 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 Lutte contre la fraude sociale 2020. La faible position concurrentielle des entreprises belges est due, entre autres, aux charges fiscales et parafiscales élevées, à la complexité de la réglementation ainsi qu'aux charges administratives importantes auxquelles doivent faire face les entreprises. Il en découle que certains efforts sont nécessaires pour éliminer une source importante de fraude sociale. La réduction des charges, la simplification administrative et les mesures préventives figurent dans le plan d'action mais ne sont pas suffisamment développées.

3. Vers un rôle de prévention et d'accompagnement

Il est positif que dans le présent projet de plan d'action, l'importance des mesures de prévention et d'accompagnement soit soulignée. L'application du mix d'interventions/de la pyramide des employeurs, dans le cadre desquels le type de mesures ou d'interventions sera adapté aux motivations et aux caractéristiques des contrevenants et des infractions, est une excellente initiative. Cette approche permet de prendre des mesures sévères et répressives à l'égard des contrevenants qui enfreignent consciemment et intentionnellement les règles, tandis que les groupes enfreignant les règles de manière inconsciente ou involontaire peuvent faire l'objet d'une approche préventive ou d'accompagnement. Cette approche correspond pleinement à la vision que le Conseil Supérieur avait formulée à ce sujet dans son avis sur le

projet du plan d'action 2019.¹ Le Conseil Supérieur salue également l'attention portée aux autres mesures de nature plutôt préventive ou d'accompagnement, telles que les contrôles éclair, les guidelines & checklists, l'accompagnement des entreprises débutantes et le nudging.

Cette attention accrue pour la prévention constitue donc certainement une évolution positive, mais il convient de la renforcer encore davantage. De nombreuses infractions sont commises de manière inconsciente ou involontaire. Dès lors, il convient d'investir encore plus dans les mesures de prévention et d'accompagnement, telles que les contrôles éclair. En comparaison avec le nombre de contrôles normaux, très peu de contrôles éclair ont lieu à l'heure actuelle. Il est également à noter que seulement trois des cinq objectifs stratégiques du plan d'action sont bien développés, à savoir l'augmentation du risque d'être pris, l'accroissement de l'efficacité des services d'inspection sociale et la fraude sociale transfrontalière. Les objectifs stratégiques relatifs à la réduction des charges sur le travail et à la simplification de la législation et de l'administration sont nettement moins développés, alors qu'ils sont justement de nature plus préventive et appréhendent les causes d'une partie des problèmes.

Dans le prolongement de la Charte Inspection sociale du mois de mars 2018², il convient de tendre vers la relation la meilleure et la plus efficace possible entre le contrôleur et l'entité contrôlée. Ce processus commence par la mise à disposition 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 des services d'inspection sociale, à laquelle on peut adresser ses questions sur ce qu'il faut faire exactement pour être en règle, devraient être mentionnées.

L'évolution d'un rôle de contrôle pur et principalement répressif vers un rôle d'accompagnement ou de coaching nécessite également un changement de culture parmi le personnel des services d'inspection. Il est positif que le projet de plan d'action reconnaisse d'ores et déjà la nécessité de ce changement, mais il reste un long chemin à parcourir. Il ressort des résultats des contrôles que lors des contrôles éclair, c'est-à-dire lors des contrôles annoncés, le nombre d'infractions constatées est proportionnellement plus élevé que lors des contrôles normaux non annoncés. Le Conseil Supérieur ne trouve qu'une seule explication possible à cette constatation, à savoir que les contrôleurs sont plus sévères dans le cadre de ces contrôles éclair parce qu'ils estiment que les entreprises devaient être en ordre, vu qu'elles étaient ou auraient pu être informées du contrôle au préalable. Or, le Conseil Supérieur estime qu'il convient que les services d'inspection jouent également ce rôle d'accompagnement lors des contrôles éclair. Force est aussi de constater, par exemple, que les contrôleurs ne remettent pas souvent leur carte de visite à l'entité contrôlée, si bien que celle-ci ne sait pas à qui elle peut s'adresser par la suite. Ceci alors que l'importance de l'identification de l'inspecteur dès le début du contrôle est l'un des éléments essentiels de la charte signée entre les organisations patronales et d'indépendants (membre du groupe des 10) et les services d'inspection sociales.

Au sein des services d'inspection fiscale, l'évolution d'une surveillance verticale vers une surveillance horizontale est également en cours. Les services d'inspection fiscale et sociale pourraient tirer profit de leurs expériences respectives. Une collaboration, notamment dans ce domaine, est à encourager.

¹ Avis n° 800-2018 du 14 novembre 2018 sur le projet de plan d'action Lutte contre la fraude sociale 2019.

² Charte entre les organisations patronales et d'indépendants et les services d'inspection sociale dd. 9/3/2018.

4. 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 des listes, par exemple sur base du code NACE, des entreprises connues dans les secteurs spécifiques. Cette approche se reflète également dans le présent projet de plan d'action. La fraude sociale, et certainement sous ses formes les plus graves, émane 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 en tant qu'entreprise. Une analyse effectuée par l'organisation professionnelle du secteur du déménagement démontre, par exemple, que seulement 20% des entreprises et personnes proposant des services de déménagement qu'ils ont pu retrouver via différents canaux, sont enregistrés correctement. Dans le secteur du transport, il est de notoriété publique qu'une grande partie des camions sur nos routes sont des transporteurs étrangers.

Dès lors, il est requis d'agir de manière ciblée. Bien que le Conseil Supérieur convienne pleinement de l'importance du recours aux techniques de datamining, celles-ci ne suffiront pas à ces fins. Afin de trouver les groupes devant être contrôlés de la manière la plus stricte, les services d'inspection devront également utiliser d'autres moyens :

- La première question à se poser est de découvrir comment les clients des prestataires frauduleux trouvent ces derniers. Ensuite, il serait judicieux de lancer des recherches via les mêmes canaux. Dans certains secteurs, cette recherche passera par exemple par la consultation des sites de petites annonces et des plateformes de médias sociaux. À cet égard, la technique de webscraping mentionnée dans le projet de plan d'action constitue certainement une piste à approfondir, dans le cadre de laquelle il serait également souhaitable de collaborer avec le SPF Finances. Il convient d'examiner comment une plus grande marge de manœuvre pourrait être accordée aux services d'inspection, afin de leur permettre de mener une recherche ciblée des contrevenants et de les contrôler. Par exemple, dans les cas où une personne propose ses services sur un site de petites annonces en ne mentionnant que son numéro de GSM.
- Dans des secteurs tels que le transport, il est logique d'effectuer principalement des contrôles routiers, étant donné que de nombreux professionnels de ce secteur n'ont aucun établissement en Belgique et ne peuvent donc pas y être contrôlés.
- Dans des secteurs tels que la construction, l'électrotechnique et le déménagement, il est préférable de procéder à des contrôles de chantier.
- Dans le secteur des taxis, ce sont principalement des entreprises plus grandes qui font l'objet de contrôles, alors que les contrôles devraient davantage se concentrer sur les indépendants qui travaillent pour des plateformes (autres que les plateformes d'économie collaborative).

Quand il s'agit de cibler les actions sur certaines sous-catégories, il convient donc d'opérer au sein des différents secteurs, des choix différents tenant notamment compte du type d'action. À cette fin, il est conseillé de collaborer avec les organisations sectorielles.

Il est déjà positif que les cas signalés par les organisations représentatives des entrepreneurs auprès du point de contact soient traités prioritairement.

5. Feed-back aux organisations représentatives des entrepreneurs

En vue de l'implication des organisations représentatives des entrepreneurs, il est important de donner à ces organisations un feed-back rapide et complet quant aux différentes actions, telles que les contrôles éclair sectoriels ainsi que les résultats de ces dernières : combien de contrôles ont été effectués, où ont-ils été effectués, quels groupes ont été contrôlés (proportion de petites entreprises et d'indépendants sans personnel, proportion d'entreprises étrangères), le pourcentage d'infractions, le type d'infractions, les infractions par catégorie d'entreprise, le type de sanctions, etc. De plus, de telles informations permettront aux organisations représentatives des entrepreneurs d'initier à leur tour des actions ciblées afin de contribuer à la réduction du nombre d'infractions dans leurs secteurs respectifs. Il conviendrait également de donner un feed-back lorsque les organisations représentatives des entrepreneurs transmettent, via le point de contact, des plaintes portant sur plusieurs entreprises.

6. Une approche 'evidence-based'

Le Conseil Supérieur accueille favorablement l'approche 'evidence-based' visée par le SIRS. Il est important de travailler sur base de preuves empiriques. Cela permettra non seulement aux services d'inspection de travailler de manière plus efficace et plus effective mais également d'éviter que des charges inutiles soient imposées aux entreprises. Le Conseil Supérieur estime que l'évaluation de la mise en œuvre du plan d'action précédent, la consultation des parties prenantes et l'analyse stratégique des risques ont été sélectionnées à juste titre comme les trois sources d'information pour l'élaboration du projet de plan d'action 2020. La mise en place d'un centre de connaissance au sein du SIRS constitue également un pas important vers une politique davantage axée 'evidence-based'. Dans le même esprit d'amélioration de la réglementation et des politiques, le Conseil Supérieur estime également positif qu'une approche programmatique soit lancée, ce qui permettra de réaliser une meilleure harmonisation entre les différentes actions ainsi qu'une meilleure efficacité à long terme. Le nudging constitue également une piste intéressante à approfondir. Il y a quelques mois, le Conseil Supérieur a émis un avis³ à ce sujet, afin de stimuler l'utilisation de ce genre de techniques par les autorités. Il est donc ravi de constater que le nudging est repris dans le présent projet de plan d'action.

7. Mesures préventives visant le consommateur

Le plan d'action ne fait pratiquement aucune référence au consommateur. Toutefois, celui-ci peut également jouer un rôle important dans le cadre de la lutte contre la fraude sociale. Il conviendrait d'envisager davantage d'actions visant l'information et la sensibilisation du consommateur, afin que celui-ci soit mieux à même d'évaluer si une entreprise ne respecte pas les règles et qu'il comprenne qu'en faisant appel à un prestataire de services qui n'est en conformité avec aucune réglementation ou qui n'est même pas enregistré en tant qu'entreprise, il est confronté à des inconvénients et encourt des risques.

³ Avis n° 806-2019 du 4 juin 2019 sur l'économie comportementale et la politique des PME.

8. Fraude sociale trouvant son origine à l'étranger et collaboration internationale

La fraude sociale trouvant son origine à l'étranger reste un problème primordial. Le Conseil Supérieur se réjouit de la création d'une Autorité européenne du travail et a de grandes attentes quant à cette institution récemment créée. Il conviendrait de reprendre, dans le plan d'action, davantage d'informations sur le rôle que le SIRS pourra jouer dans le cadre du développement et de l'opérationnalisation de cette Autorité européenne du travail.

9. Plateformes d'économie collaborative

L'économie collaborative (parler d'économie de plateforme serait plus indiqué dans bon nombre de cas) reste également une préoccupation majeure pour le Conseil Supérieur. Il est positif que le présent projet de plan d'action accorde une attention spécifique à l'économie collaborative, mais cette attention reste trop limitée par rapport au total des actions reprises dans le plan d'action.

10. Collaboration avec les services de contrôle fiscal

La fraude fiscale et la fraude sociale vont souvent de pair. Il est déjà positif que dans le cadre du SIRS, il y ait une collaboration entre les différents services d'inspection sociale. Il convient toutefois de tendre également vers une collaboration plus étroite avec les services de contrôle fiscal.

REMARQUES SPÉCIFIQUES RELATIVES AUX ACTIONS

Objectif stratégique 1 - Réduire les charges sur le travail afin de diminuer l'attrait de commettre de la fraude sociale

Le Conseil Supérieur soutient évidemment cet objectif. À l'heure actuelle, aucune action n'est toutefois prévue sous cet objectif stratégique. Le Conseil Supérieur demande que la mise en œuvre des actions relatives à la réduction des charges prévues dans le plan d'action 2019 soit à tout le moins poursuivie. En particulier, il est demandé que les problèmes d'interprétation portant sur la réduction de charges pour les entreprises dont les travailleurs exécutent des travaux immobiliers et travaillent en équipes soient résolus en concertation avec tous les secteurs concernés afin que toutes les entreprises concernées puissent bénéficier de ces réductions de charges.. Le projet stipule qu'à politique gouvernementale inchangée (affaires courantes), aucune nouvelle mesure visant à réduire les charges sur le travail ne sera introduite en 2020. Or, il s'agit plutôt d'un message politique qui n'a pas sa place dans un plan d'action opérationnel.

Action 3 - Guidelines & Checklists : mise à jour des supports existants - rédaction dans de nouveaux secteurs

Ainsi que mentionné dans les points de vue généraux, le Conseil Supérieur est très favorable à l'utilisation des guidelines et checklists susmentionnées. Il salue donc le fait que les guidelines et checklists existantes seront actualisées en collaboration avec les secteurs d'entreprises et que de nouvelles guidelines et checklists seront établies pour un certain nombre de nouveaux secteurs, ce qui est particulièrement important pour le secteur de l'économie collaborative.

Action 5 - Étude sur la charge objective et la charge d'irritation subjective dans le cadre d'un contrôle

Le Conseil Supérieur accueille favorablement cette étude. D'une part, elle se rattache étroitement aux objectifs de la Charte sociale. D'autre part, elle constitue une bonne application de l'approche 'evidence-based'. Il convient de réduire les charges occasionnées aux entreprises dans le cadre des contrôles par le biais de bons accords et d'un changement de culture.

Action 6 - Instruments de mesure de l'efficacité de la prévention

Le Conseil Supérieur estime qu'il s'agit également d'une bonne action qui s'inscrit pleinement dans le cadre de l'approche 'evidence-based'. Toutefois, il convient également de mesurer l'efficacité des autres actions. En effet, le résultat de cette évaluation relative à la prévention n'a de sens qu'en le comparant avec les résultats des évaluations d'autres actions prises dans le même contexte.

Action 10 - Contrôles éclair

Ainsi qu'il a été expliqué plus haut, le Conseil Supérieur considère que ce genre de contrôles est très utile du fait de leur aspect préventif. Il conviendrait donc d'en organiser un nombre proportionnellement plus élevé, sans pour autant délaisser la lutte contre la grande fraude organisée.

Action 41 - Enquêtes communes au sein des économies collaboratives dans le cadre de la lutte contre les statuts fictifs

Le Conseil Supérieur demande en effet qu'une attention particulière soit prêtée à cette problématique car l'importance qui y est accordée dans le plan d'action reste trop limitée par rapport au total des actions reprises dans le plan d'action. Mener cinq enquêtes communes dans ce secteur, qui connaît une forte croissance, n'est pas suffisant.

Action 45 - Enquêtes au sujet des bénéficiaires d'allocations d'incapacité de travail sur la base de décisions définitives de "non-assujettissement" émanant de l'INASTI

Eu égard au fait que le présent plan d'action vise en premier lieu à combattre la fraude sociale organisée, cette action se concentre davantage sur les personnes ayant des problèmes de santé dans le cadre du régime des indépendants qui impose des conditions très strictes. Ce type d'actions semble davantage s'inscrire dans les travaux en cours de l'INASTI et de l'INAMI.

Action 70 - Échange d'information avec le SPF Finances

Cette action constitue un bon exemple de la manière dont la collaboration entre les services d'inspection fiscale et sociale pourrait être renforcée. Le Conseil Supérieur préconise une meilleure collaboration entre les services d'inspection fiscale et sociale dans plusieurs domaines. Cette collaboration entre services devrait également concerner les différents niveaux de pouvoir.

Objectif stratégique 5 - Lutte contre la fraude sociale et le dumping social transfrontaliers

Cette lutte reste une priorité absolue pour les indépendants et les PME. Le Conseil Supérieur souhaite souligner l'importance particulière de deux actions reprises dans le projet de plan d'action :

- Action 71 - Prévention dans les marchés publics
- Action 85 - Élaboration d'un cadre pour le recouvrement transfrontalier des cotisations de sécurité sociale et récupération de l'allocation de sécurité sociale.

Action 86 - Création et mise en service de " European Labour Agency " et poursuite de la participation active dans le cadre de la plate-forme Travail au Noir (UDW).

Le Conseil Supérieur a de grandes attentes à l'égard de l'ELA. Le projet de plan d'action reste assez vague au sujet du rôle concret que le SIRS pourra jouer dans le cadre de l'opérationnalisation de l'ELA et de la fonction de liaison pour la Belgique. Ce point devrait être développé plus en détail dans le plan d'action.

Action 90 - Mettre au point une approche programmatique

Comme indiqué précédemment, le Conseil Supérieur accueille favorablement la mise au point d'une approche programmatique.

Version française du projet de plan d'action

La version française du projet de plan d'action devrait encore être améliorée sur le plan linguistique. À l'heure actuelle, certaines parties du texte ne constituent pas une bonne traduction de la version néerlandaise.

CONCLUSION

Le Conseil Supérieur des Indépendants et des PME souscrit pleinement aux objectifs du projet de plan d'action Lutte contre la fraude sociale 2020. La vraie fraude sociale émane principalement d'un petit groupe d'entreprises. La grande majorité des entreprises essaie dans la mesure du possible de respecter toutes les règles. Par conséquent, le Conseil Supérieur accueille favorablement l'approche du plan d'action qui vise à aligner le type de mesures sur les motivations et les caractéristiques des contrevenants et des contraventions. De plus, il est important que lors des contrôles, les services d'inspection ciblent effectivement les contrevenants, en ce compris ceux qui ne sont même pas officiellement actifs dans le secteur contrôlé. Le Conseil Supérieur se réjouit de constater que le plan d'action accorde de l'attention à des actions de prévention et d'accompagnement et demande de développer encore davantage ce type d'actions.