

F Fraude sociale A2
MH/JC/JP
877-2022

Bruxelles, le 17 mai 2022

AVIS

sur

**LE PROJET DE PLAN OPÉRATIONNEL
DE LUTTE CONTRE LA FRAUDE SOCIALE 2022**

(approuvé par le Bureau le 4 avril 2022,
entériné par l'Assemblée plénière du Conseil Supérieur le 17 mai 2022)

Le 4 février 2022, le Service d'information et de recherche sociale (SIRS) a sollicité l'avis du Conseil Supérieur des Indépendants et des PME sur le projet de Plan opérationnel de lutte contre la fraude sociale 2022.

Après consultation des organisations professionnelles et interprofessionnelles concernées et après des réunions de la commission Politique générale PME le 21 février et le 22 mars 2022, le Bureau du Conseil Supérieur a émis en urgence le 4 avril 2022 l'avis suivant, entériné par l'Assemblée plénière du Conseil Supérieur le 17 mai 2021.

CONTEXTE

Dans le passé, un Plan d'action de lutte contre la fraude sociale était établi annuellement. Les années précédentes, le Conseil Supérieur a systématiquement émis un avis sur le projet de plan d'action. Ces dernières années, il a également été associé de manière systématique à la préparation dudit projet, à sa grande satisfaction. En 2021, un premier Plan Stratégique de prévention de la fraude sociale a également été élaboré. En novembre 2021, le Conseil Supérieur a émis un avis sur le projet de Plan Stratégique de prévention de la fraude sociale 2022-2025¹. La présente demande d'avis porte sur le projet de Plan opérationnel de lutte contre la fraude sociale 2022. Ce plan opérationnel est donc comparable aux anciens plans d'action annuels et doit traduire le plan stratégique en actions concrètes.

POINTS DE VUE

A. Objectifs du plan opérationnel

Le Conseil Supérieur a accueilli positivement le Plan Stratégique de prévention de la fraude sociale 2022-2025 et a constaté que plusieurs de ses points de vue ont été retenus dans la version finale de ce plan. Il se réjouit du fait que le présent plan opérationnel s'inscrive dans la continuité des plans d'action des années précédentes et reprenne des principes et objectifs importants du plan stratégique. Le Conseil Supérieur souhaite toutefois que certains de ces principes et objectifs, dont la traduction en actions concrètes sur le terrain est plus difficile mais qui devraient constituer le fil conducteur de ces actions, soient également inscrits de manière explicite dans le plan opérationnel et, dans la mesure du possible, déclinés concrètement sur le terrain par le biais, entre autres, d'une concertation, de formations et de bonnes pratiques.

- 1) Le plan stratégique met l'accent sur l'attention nécessaire à **la prévention et à l'accompagnement**, ainsi que sur **la distinction entre fraude et formes involontaires de violation**. Les interventions déployées doivent être proportionnelles et liées à l'infraction. La mesure spécifique qui est imposée doit dépendre de la raison et des caractéristiques de l'infraction. Il conviendrait que cet important principe soit mis encore davantage en évidence dans le plan opérationnel. Il ressort de l'aperçu des actions et des interventions par phase de la chaîne d'exécution seulement 12 actions et interventions pertinentes pour la phase préventive, contre 35 actions pertinentes pour la phase de détection et de contrôle. Si ces actions et interventions étaient exprimées en termes de ressources budgétaires nécessaires, la différence serait probablement encore plus marquée. Il conviendrait que les efforts de prévention, d'accompagnement et de proportionnalité soient explicitement inscrits dans plusieurs actions du plan. Il faudrait également prévoir des actions

¹ Avis CSIPME n° 867 du 16 novembre 2021 (entériné par l'Assemblée plénière du Conseil Supérieur le 7 décembre 2021) sur le projet de plan stratégique de lutte contre la fraude sociale 2022-2025 (disponible en ligne via ce [lien](#)).

supplémentaires qui poursuivent spécifiquement ces principes. Ces principes doivent effectivement être pris en compte dans les décisions des services d'inspection sur le terrain, par exemple en les ancrant dans les méthodologies de contrôle et la Charte Inspection sociale, en fournissant des informations relatives à ces principes aux services d'inspection, en mettant l'accent sur ce rôle d'accompagnement dans le cadre des formations, en prévoyant une formation suffisante pour les services d'inspection et en organisant des séances qui renforcent la compréhension mutuelle. Les Conventions internationales n° 81 (relative à l'industrie et au commerce) et n° 129 (relative à l'agriculture) de l'OIT définissent la communication d'informations et de conseils aux employeurs et aux travailleurs quant à la manière correcte et la plus efficace de se conformer à la législation sociale comme l'une des principales tâches des services de l'Inspection du travail. Dans ce cadre, le Conseil Supérieur attend également avec impatience l'évaluation de la Charte Inspection sociale et espère que celle-ci pourra avoir lieu en 2022.

- 2) Un autre principe important qui figure explicitement dans le plan stratégique est le fait d'effectuer **les bons contrôles au bon endroit et au bon moment**. Ou en d'autres termes : le bon contrôle visant le bon groupe cible. Ce principe essentiel devrait également bénéficier d'une plus grande attention dans le plan opérationnel. Le Conseil Supérieur demande que les actions nécessaires soient entreprises afin d'assurer que les contrôles ne visent pas uniquement les entreprises enregistrées dans un secteur, mais plutôt celles qui commettent les infractions. A cet égard, l'approche *data driven* renforcée du SIRS et des services d'inspection sociale peut d'ores et déjà constituer une partie de la solution.
- 3) Le Conseil Supérieur estime fort positif que **l'approche sectorielle** soit poursuivie, mais souhaite tout de même formuler quelques points d'attention fondamentaux dans ce cadre. Il convient que le temps et les ressources nécessaires soient effectivement consacrés à cette approche. Dans le cadre de l'approche sectorielle précitée, il importe de donner un feedback suffisant aux organisations sectorielles relatif à l'exécution des différents plans et actions, aux résultats des contrôles, etc. Sinon, le soutien au sein des secteurs s'érodera. De plus, une distinction suffisante doit être faite entre les (sous-)secteurs. Le secteur de l'électrotechnique, par exemple, a besoin de sa propre check-list. A l'heure actuelle, il faut utiliser la check-list construction au sein du secteur précité, alors que celle-ci reprend des éléments qui ne s'appliquent pas au secteur de l'électrotechnique, ce qui est source de beaucoup de confusion pour de nombreux entrepreneurs. Il conviendrait également d'étendre l'approche sectorielle à d'autres secteurs. En effet, il s'avère que divers secteurs sont demandeurs.
- 4) Le Conseil Supérieur souhaite que dans le plan, une attention plus grande soit portée à la **réglementation claire et sans ambiguïté** ainsi qu'à la **simplification administrative**. En effet, des réglementations complexes et des charges administratives constituent des entraves importantes à une application correcte de la législation sociale. Des réglementations trop complexes, imprécises et évoluant trop vite (telles que par exemple les réglementations relatives au travail à temps partiel, aux heures supplémentaires, DECAVA) font trébucher les PME. Parfois, même les inspecteurs eux-mêmes sont tout simplement perdus. Il convient également que les réglementations soient abordées et interprétées de manière uniforme et que les interprétations fiscale et sociale soient alignées. En ce qui concerne la simplification administrative, le Conseil Supérieur fait référence aux plans du gouvernement dans ce domaine, ainsi qu'à son avis² récent en la matière.

² Avis CSIPME n° 870 du 7 décembre 2021 2020 sur des propositions de simplification administrative (disponible en ligne via ce [lien](#)).

- 5) Il convient d'accorder une plus grande attention à la **collaboration transversale** entre les services de contrôle social et autres. Les personnes et entreprises qui commettent des fraudes graves le font généralement dans plusieurs domaines (social, bien-être, fiscal, ...). Par conséquent, le Conseil Supérieur est partisan d'une bonne collaboration et d'un bon échange de données entre les différents services d'inspection et de contrôle social et autres. Il soutient donc certainement l'action 18 citée à la page 38 qui prévoit un échange d'informations avec le SPF Finances.
- 6) A plusieurs endroits, le plan opérationnel mentionne l'échange de données avec les autres États membres. En raison de la structure de l'État belge et de la poursuite de la régionalisation, certaines compétences incombent, ou incomberont dans un avenir proche, aux Régions et aux Communautés (par exemple l'accès au marché et l'accès à la profession dans le transport de marchandises). Par conséquent, **l'échange de données et la collaboration avec les Régions** revêtent une importance particulière et il conviendrait d'y accorder une attention plus poussée dans le cadre du plan opérationnel.

En ce qui concerne les objectifs et les accents du plan opérationnel, le Conseil Supérieur souhaite également formuler les observations suivantes :

- 1) Le Conseil Supérieur estime que le plan opérationnel accorde à juste titre une grande attention au **dumping social**.
- 2) En outre, il souscrit pleinement au deuxième objectif stratégique cité à la page 24: Assurer la **compétitivité** de nos entreprises et garantir ainsi une concurrence loyale. Cependant, les initiatives politiques qui s'inscrivent dans cet objectif ne sont pas clarifiées dans le plan, ce que le Conseil Supérieur déplore.
- 3) Si la concurrence déloyale émanant des **associations de fait et des a.s.b.l.** est citée dans le plan stratégique, aucune action y afférente n'est reprise dans le plan opérationnel. Le Conseil Supérieur demande que le plan opérationnel prête également attention à cette problématique.
- 4) Enfin, il demande également qu'une attention accrue soit accordée aux **plateformes numériques, à la sécurité et à la santé, ainsi qu'à la sous-traitance dans le cadre du détachement**.

B. Modalités et mise en œuvre du plan opérationnel

Le Conseil Supérieur préconise de **continuer à élaborer des plans opérationnels annuels**. En effet, un plan annuel permet de suivre les développements de près et fournit également aux organisations sectorielles concernées des informations claires relatives aux secteurs et aux actions qui feront l'objet d'une attention particulière au cours d'une année donnée. A leur tour, les organisations peuvent ensuite prévoir, en concertation avec le SIRS, des actions à ce sujet destinées à leurs membres.

Le Conseil Supérieur est favorable à la méthodologie sur base de laquelle le plan opérationnel a été établi. Toutefois, il estime qu'en vue de l'application pratique dudit plan, il serait préférable d'utiliser une **structure plus simple** pour sa présentation finale, étant donné qu'à l'heure actuelle, il existe par exemple des objectifs stratégiques, des objectifs opérationnels, des objectifs de programme, des actions, des initiatives politiques, des programmes et des interventions. Il conviendrait également de reprendre l'explication des actions récurrentes de manière intégrale dans le plan même.

Vu la grande importance de la prévention et de l'accompagnement, des contrôles ciblés, d'une approche sectorielle et de la coordination entre les différents services d'inspection, le Conseil Supérieur préconise de **renforcer le rôle du SIRS** et de lui attribuer des ressources supplémentaires. Afin de réussir à atteindre ces objectifs importants, davantage de coordination et de ressources sont nécessaires.

C. Remarques relatives à des actions spécifiques

1. Des informations ciblées pour augmenter la probabilité perçue de se faire prendre

L'intervention B à la page 11 vise à accroître l'effet dissuasif en fournissant des informations sur l'approche des services d'inspection sociale et du pouvoir judiciaire. Le Conseil Supérieur est certainement favorable à l'idée d'augmenter la probabilité perçue de se faire prendre pour des cas sérieux grâce à une information ciblée. Les organisations représentées au sein du Conseil Supérieur pourraient collaborer à cet objectif. Dans le cadre de cette diffusion d'information, il conviendrait également d'expliquer que les services d'inspection optent pour une approche proportionnée, qui consiste en premier lieu à offrir un accompagnement et qui applique des contrôles et des sanctions stricts aux contrevenants intentionnels. En effet, effrayer les PME qui essaient dans la mesure du possible de respecter toutes les règles ne peut être l'objectif poursuivi.

2. Le Paquet Mobilité

L'intervention C reprise à la page 11 prévoit une campagne médiatique pour prévenir le dumping social dans le secteur du transport. Cette campagne permet de communiquer sur les nouvelles règles dans le cadre dudit Paquet Mobilité. L'intervention L à la page 18 prévoit des "joint and concerted actions", entre autres pour l'application du Paquet Mobilité. Il est positif que les partenaires sociaux soient associés à cette campagne et à ces actions. L'importance d'une collaboration structurelle et étroite entre les différents acteurs, y compris les partenaires sociaux, afin d'atteindre et d'informer aux mieux les transporteurs, ne peut être suffisamment soulignée. En premier lieu, il conviendrait d'investir dans de vastes campagnes d'information qui s'adressent également aux donneurs d'ordre dans le secteur du transport, ainsi que dans une formation adéquate des inspecteurs qui contrôleront les nouvelles règles. Ce n'est qu'après de solides formations que les services d'inspection seront en mesure d'assumer leur rôle d'information (et dans un deuxième temps de sanction) dans cette matière également.

3. Une meilleure détection du dumping social grâce à l'utilisation de datamining

Dans l'intervention H à la page 15, il conviendrait également de reprendre le lien entre la Banque-Carrefour des Entreprises (BCE) et la base de données des licences (SPF Mobilité). Sur base des banques de données susmentionnées, le datamining permettra de vérifier quelles entreprises indiquent le code Nace pour le transport (49410) et de contrôler ensuite si elles disposent d'une licence de transport. Dans un avenir proche, ce contrôle devra être effectué par les Régions plutôt que par le SPF Mobilité, ce qui constitue aussi un exemple de l'importance susmentionnée de la collaboration avec les Régions.

4. Contrôle responsabilité solidaire salaires

L'intervention M reprise à la page 19 prévoit une sensibilisation des différents services d'inspection sociale au sujet des trois règlements différents relatifs à la responsabilité solidaire. Dans ce contexte, le Conseil Supérieur souhaite rappeler sa demande précédente de supprimer le règlement spécial sur la responsabilité solidaire, formulée dans le cadre de son avis sur des propositions de simplification administrative³.

5. Contrôles des mesures Covid-19

L'action 3 reprise à la page 25 porte sur les contrôles des mesures Covid-19. En ce qui concerne ces contrôles, le Conseil Supérieur souhaite réitérer les remarques formulées dans son avis sur le projet du plan d'action 2021⁴.

6. Contrôles dans le secteur des services de coursiers (colis)

L'action à la page 33 prévoit des contrôles conjoints dans le secteur des services des coursiers. Le Conseil Supérieur soutient les contrôles qui visent à lutter contre la fraude sociale au sein de ce secteur. Toutefois, il plaide en faveur d'une approche proportionnelle. La mesure envisagée dans ce cadre qui vise à obliger les entreprises en question à effectuer 80 % de leurs opérations de transport avec leurs propres employés aura un impact très important sur de nombreuses petites entreprises. En outre, elle constitue une restriction à la liberté d'entreprendre. Par conséquent, le secteur demande une concertation urgente avec les autorités afin d'assurer une vision objective des problèmes existants et d'aboutir à des mesures appropriées et réalisables. Le secteur est d'ores et déjà soumis à de nombreuses réglementations. Il convient avant tout de renforcer le contrôle du respect de la législation existante.

CONCLUSION

Le Conseil Supérieur accueille positivement le fait que le présent plan opérationnel s'inscrive dans la continuité des plans d'action des années précédentes et qu'il reprenne des principes et objectifs importants du Plan stratégique de prévention de la fraude sociale 2022-2025. Toutefois, le Conseil Supérieur demande que certains de ces principes et objectifs fassent l'objet d'une attention encore accrue dans le plan opérationnel et soient déclinés dans des actions concrètes. Dans le présent avis, il formule en outre un certain nombre d'autres remarques relatives aux objectifs, aux modalités, à la mise en œuvre et à certaines actions spécifiques du plan opérationnel.

³ Voir la proposition n° 12 de l'Avis CSIPME n° 837 du 20 octobre 2020 sur des propositions de simplification administrative (disponible en ligne via ce [lien](#)).

⁴ Avis CSIPME n° 837 du 20 octobre 2020 (entériné par l'Assemblée plénière du Conseil Supérieur le 9 décembre 2020) sur le projet de plan d'action 2021 "lutte contre la fraude sociale et le dumping social" (disponible en ligne via ce [lien](#)).