

Bruxelles, le 5 novembre 2020

Avis 2020/21

Rendu à la demande du SIRS

Projet de Plan d'action Lutte contre la fraude sociale 2021

Contenu

Contenu.....	1
En résumé.....	1
1 Projet de Plan d'action Lutte contre la fraude sociale 2021.....	1
2 Objectif du Plan d'action.....	2
3 Domaines d'action.....	2
4 Avis du Comité.....	5
4.1 Fournir un apport fondé.....	5
4.2 Priorisation des actions.....	6
4.3 Objectifs stratégiques versus objectifs opérationnels.....	6
4.4 Approche programmatique.....	6
4.5 Durée.....	6

En résumé

Het ABC werd gevraagd om uiterlijk op 22 oktober 2020 advies uit te brengen over het Ontwerp van Actieplan Sociale Fraudebestrijding 2021. Omdat het niet in de mogelijkheid is geweest om binnen het voorzien tijds kader een inhoudelijk advies voor te bereiden, formuleert het uitsluitend enkele opmerkingen van algemene aard.

1 Projet de Plan d'action Lutte contre la fraude sociale 2021

Le Service d'information et de recherche sociale (SIRS) est légalement chargé¹ de préparer chaque année un plan d'action opérationnel. Pour établir le projet de Plan d'action Lutte contre

¹ Article 3 du Code pénal social

la fraude sociale 2021, on a procédé à une évaluation et une actualisation du Plan d'action 2020, les parties prenantes ont été consultées et une analyse des risques « Light » concernant les phénomènes de fraude actuels a été effectuée.

Le plan d'action comprend 5 objectifs stratégiques pour la lutte contre la fraude sociale (réduire les charges sur le travail, simplifier la législation et l'administration, augmenter le risque d'être pris, augmenter l'efficacité des services d'inspection sociale et lutte contre la fraude transfrontalière) qui ont été traduits en une série d'actions sur les plans national et international.

2 Objectif du Plan d'action

La structure du Plan d'action 2020 est différente de celle des éditions précédentes. Contrairement à ce qui était le cas auparavant, les travaux envisagés ne sont plus regroupés autour d'objectifs stratégiques, mais autour de domaines d'action. Ces domaines d'action portent sur :

- les phénomènes de fraude ;
- les secteurs sensibles à la fraude ;
- les processus (transversaux).

Par ailleurs, en réponse à la crise du coronavirus, le Plan d'action 2020 prévoit également un domaine d'action spécifique sur l'impact de la COVID-19.

Selon le SIRS, cette manière de travailler permet d'évoluer vers une approche plus programmatique de la problématique de la fraude sociale. Un programme est défini comme une « série de projets poursuivant le même objectif ». L'idée est de rassembler les acteurs concernés et de coordonner leurs actions autour d'un objectif commun. La lutte contre la fraude prendrait ainsi un caractère plus holistique. En même temps, cette approche permet d'inscrire la lutte contre la fraude sociale dans un cadre temporel plus large. La durée globale du programme sera en effet de 4 ans.

3 Domaines d'action

3.1 COVID-19

La crise du Coronavirus a (eu) un impact sur le fonctionnement des différents services d'inspection². Le plan d'action 2021 prévoit la possible poursuite des missions spécifiques COVID mises en place par les différents services d'inspection au cours de la période écoulée (action 3). Il prévoit également l'engagement de cartographier l'impact de la crise du coronavirus sur le fonctionnement des services d'inspection (action 2) et de mettre en commun l'expérience et les connaissances des services concernés. Ce dernier point devrait permettre de vérifier quelles leçons peuvent en être tirées pour l'avenir (action 1).

² Tant en ce qui concerne la méthode de travail que le contenu des missions d'inspection.

Le service Concurrence loyale de l'INASTI sera impliqué dans ces travaux, mais le plan d'action ne prévoit pas, dans ce domaine, d'actions distinctes destinées spécifiquement aux indépendants.

3.2 Les phénomènes de fraude

Le plan d'action 2021 définit six phénomènes de fraude pour lesquels des actions seront entreprises au cours de l'année à venir. Ces six phénomènes de fraude ont été identifiés par les services d'inspection et les différents acteurs comme prioritaires dans le cadre de la lutte contre la fraude sociale.

3.2.1 Dumping social

Un premier phénomène de fraude contre lequel des mesures seront prises est le dumping social. On entend par dumping social une série de pratiques abusives (intentionnelles) permettant le développement d'une concurrence déloyale.

Tout d'abord, certaines actions existantes seront poursuivies. En ce qui concerne le statut social, on retiendra les actions portant sur le dépistage (via la Limosa indépendants et les attestations A1) et les sanctions en cas d'abus dans le cadre d'une activité indépendante transfrontalière. L'utilisation de techniques de datamining et les initiatives de collaboration (trans)frontalière entre services d'inspection dépassent le cadre des travailleurs indépendants, mais sont également pertinentes pour le statut social.

Ensuite, le plan d'action 2021 contient quelques nouvelles actions visant à lutter contre le dumping social. Il s'agit d'initiatives relatives à la sensibilisation (via des campagnes d'information - action 6), la formation (action 7) et la participation aux initiatives de coopération internationale (Autorité européenne du travail et Plateforme Travail non déclaré - action 8). Par ailleurs, le but est de parvenir, grâce à une approche programmatique, à améliorer la coordination et l'échange de connaissances entre les différentes initiatives (existantes) de lutte contre le dumping social (action 5).

3.2.2 Travail non déclaré

Le travail non déclaré constitue un deuxième phénomène de fraude contre lequel des mesures seront prises. Il s'agit d'activités rémunérées légales, mais non (entièrement) formellement déclarées, ce qui entraîne une perte de recettes (parafiscales) pour l'Etat.

La poursuite de la lutte contre le travail non déclaré des travailleurs indépendants revêt une importance particulière pour le statut social. Parmi les nouvelles actions prévues dans le plan d'action 2021, deux concernent directement le statut social et le service ECL de l'INASTI : la mise en place d'une campagne d'information (action 11) et l'élaboration d'une approche intégrée de la problématique relative au travail non déclaré (action 9).

3.2.3 Traite des êtres humains et exploitation économique

Un troisième phénomène de fraude contre lequel des actions seront entreprises est la traite des êtres humains et l'exploitation économique. Ici aussi, une action plus coordonnée sera recherchée par le biais d'une approche programmatique. A l'exception de l'éventuelle implication de l'INASTI dans la mise en place d'une application mobile pour le signalement

électronique de la traite des êtres humains (action 14), on ne prévoit pas, dans ce domaine d'action, d'actions spécifiques qui seront prises par le service ECL ou qui seront axées exclusivement sur les indépendants.

3.2.4 Fraude aux indemnités et fraude au domicile

La fraude aux indemnités et en particulier la fraude au domicile constituent un quatrième phénomène de fraude contre lequel des mesures seront prises. L'objectif est de miser principalement sur les initiatives visant à prévenir ces types de fraude. Comme pour les types de fraude mentionnés ci-dessus, on recherchera ici, à l'aide d'une démarche programmatique (action 15), une approche coordonnée et plus intégrée de la problématique. Par ailleurs, les actions déjà existantes au niveau des différentes institutions seront poursuivies. En ce qui concerne la fraude aux indemnités et au domicile dans le statut social, cela signifie que l'INASTI s'attachera à affiner la procédure de contrôle visant à donner dûment suite à une décision relative au « non-assujettissement » d'un indépendant au statut social.

3.2.5 Fraude aux cotisations

Le cinquième phénomène de fraude contre lequel le plan d'action 2021 prévoit des actions est la fraude aux cotisations sociales.

Ici aussi, une approche programmatique (action 16) doit permettre d'aborder le problème de manière plus rationnelle. Par ailleurs, une attention particulière sera accordée à cette forme d'abus dans le cadre des formes de travail plus flexibles (action 17) et/ou nouvelles (comme dans l'économie collaborative - action 18) et à la poursuite de l'élaboration d'un cadre pour le recouvrement transfrontalier (action 19).

En ce qui concerne plus particulièrement le statut social, on continuera, dans le cadre de la lutte contre la fraude aux cotisations, à miser sur la lutte contre les affiliations fictives et sur la détection des faux indépendants.

3.2.6 Soins de santé

Un sixième et dernier phénomène de fraude abordé dans le plan d'action 2021 est l'abus dans le cadre de la facturation des prestations médicales, à savoir, la facturation de prestations non effectuées ou de montants excessifs pour les prestations effectuées.

3.3 Secteurs sensibles à la fraude

Outre les phénomènes de fraude prioritaires, le plan d'action 2021 énumère également un certain nombre de secteurs pour lesquels des actions de contrôle ciblées seront mises en place ou poursuivies. Il s'agit notamment des secteurs de la construction, du transport, de l'horeca, du nettoyage, des taxis et de la transformation de la viande. Toutefois, le but est d'adopter ici aussi une approche programmatique, ce qui signifie que l'on analysera, pour chaque phénomène de fraude, dans quels secteurs un certain type d'abus se produit principalement. Les actions de contrôle concrètes seront définies en fonction de cela.

3.4 Processus

Enfin, le plan d'action 2021 contient également un certain nombre d'actions visant à améliorer i) la collaboration entre inspections et ii) les méthodologies de travail. Elles concernent entre autres :

- les outils des inspecteurs ;
- les inspections communes ;
- le renforcement des connaissances ;
- l'échange de données.

4 Avis du Comité

Le CGG a été chargé de rendre, au plus tard le 22 octobre 2020, un avis sur le Projet de Plan d'action Lutte contre la fraude sociale 2021. Le plan d'action a été présenté par le SIRS au Comité le 6 octobre 2020. Dans cet intervalle de temps, le Comité n'a pas été en mesure de préparer un avis sur le contenu des différents objectifs et actions repris dans le plan d'action parce qu'il :

- a dû, en raison des évolutions récentes au niveau de la COVID-19, donner la priorité aux dossiers liés à la crise ;
- n'a pas un aperçu suffisant des réalisations et résultats du Plan d'action 2020 (cf. ci-dessous).

Par conséquent, le Comité se voit contraint de se limiter, dans le présent avis, à quelques remarques générales d'ordre plutôt stratégique.

4.1 Fournir un apport fondé

Le Comité apprécie les efforts réalisés par le SIRS pour prévoir, lors de la préparation de ses plans d'action annuels, des moments de consultation³ qui doivent permettre aux différents organes consultatifs de fournir un apport actif. Il apprécie également que l'on tienne compte de cet apport.

Le Comité fait toutefois remarquer que les organes consultatifs formulent, à chaque fois, leur apport sans que le SIRS ne leur donne un retour sur la mise en œuvre des actions qui ont été prévues dans les précédents plans d'action ou sur les résultats qui ont pu en découler. Cependant, le Comité estime qu'il est nécessaire de disposer de ces informations pour pouvoir rendre un avis fondé sur les actions futures visant à lutter contre la fraude sociale ou sur l'ordre de priorité de ces actions.

Dans ce cadre, le Comité constate que le plan d'action est évalué chaque trimestre par le SIRS, en collaboration avec les services d'inspection. Il demande de pouvoir disposer, à l'avenir, des résultats de ces évaluations afin de pouvoir fournir un apport mieux fondé.

³ Les enquêtes au printemps et les tours de consultation à l'automne.

4.2 Priorisation des actions

Le Comité reconnaît la pertinence, l'utilité et l'importance des actions listées dans le projet de Plan d'action. Cependant, il constate en même temps que ces actions sont nombreuses et que le plan d'action est, par conséquent, ambitieux dans son objet. Il faut disposer d'une capacité suffisante pour pouvoir tout réaliser. C'est pourquoi le Comité se demande si - compte tenu du personnel et des moyens disponibles - il ne faut pas effectuer une nouvelle priorisation des actions, en tenant compte des objectifs réalisés précédemment. De cette manière, on peut mettre l'accent, en premier lieu, sur les actions que l'on souhaite et peut réellement réaliser au cours de l'année à venir.

4.3 Objectifs stratégiques versus objectifs opérationnels

Le Plan d'action 2021 se concentre fortement sur une approche stratégique de la fraude sociale. Le Comité reconnaît son importance, certainement à la lumière de l'approche de la problématique à long terme. Le Comité souligne, toutefois, que l'aspect opérationnel de la lutte contre la fraude n'en demeure pas moins important.

Dans ce cadre, le Comité fait remarquer que le service d'inspection de l'INASTI (ECL) continuera de se concentrer, en premier lieu, sur ses objectifs opérationnels (à savoir la prévention et le contrôle en matière d'abus social) et veillera à la qualité des actions nécessaires à leur réalisation. Comme le service i) a une capacité plus limitée que certains autres services d'inspection et qu'il ii) est, en même temps, impliqué dans bon nombre des actions prévues dans le Plan d'action 2020, il faut tenir compte du fait que les objectifs stratégiques repris dans le Plan d'action ne pourront peut-être pas ou pas entièrement être réalisés dans les délais impartis.

4.4 Approche programmatique

Le Comité approuve la nécessité d'une vision à plus long terme en matière de lutte contre la fraude sociale. L'approche programmatique que le SIRS met en avant à cet effet est précieuse. Cette méthode permet, en effet, d'élaborer une vision transversale sur la lutte contre la fraude, afin de mieux définir les priorités à moyen terme et de s'attaquer, de manière plus coordonnée et intégrée, à la problématique de la fraude sociale.

Le Comité souligne, en même temps, qu'opérer dans une société en constante évolution (VUCA) suppose une flexibilité nécessaire. Il faudra donc créer, dans le cadre de l'approche programmatique, un espace suffisant pour effectuer les adaptations nécessaires en temps voulu et avec souplesse (par exemple via de petits sous-projets) en fonction des nouvelles circonstances et/ou nouveaux besoins

4.5 Durée

Pour conclure, le Comité s'interroge sur l'urgence récurrente découlant de la nécessité de devoir rendre un avis chaque année. Il constate, par ailleurs, qu'il faut près d'une année entière pour établir le plan d'action.

Dans ce cadre, il se pose des questions sur la durée des plans d'action. Actuellement, il y en a un par année civile. Le Comité estime qu'il existe des arguments valables en faveur d'une

évolution vers des plans d'action d'une durée plus longue, par exemple de 2 ans. Il est d'avis qu'un délai plus long :

- correspondrait davantage à l'approche stratégique et à l'approche programmatique subséquente que l'on retrouve dans le Plan d'action 2021 ;
- permettrait, davantage que maintenant, d'évaluer de manière approfondie les méthodes déjà utilisées et les actions exécutées et de tenir compte de leurs résultats dans le cadre de l'élaboration de nouveaux plans d'action (voir également point 4.1).

Une alternative pourrait consister à adapter la méthodologie de manière à donner au Comité le temps de la réflexion et aux organisations de travailleurs indépendants la possibilité de consulter leurs secteurs.

Dans ce cas, il est toutefois de la plus grande importance qu'il reste de la marge pour effectuer les adaptations intermédiaires nécessaires (cf. 4.4) permettant de faire face aux nouveaux phénomènes et aux circonstances changeantes.

Au nom du Comité général de gestion pour le statut social des travailleurs indépendants, le 5 novembre 2020 :

Veerle DE MAESSCHALCK,

Secrétaire

Jan STEVERLYNCK,

Président