

Avis 2021/23

Rendu à la demande du SIRS

Projet de Plan stratégique de lutte contre la fraude sociale période 2022-2025

Contenu

En résumé.....	1
1 Le Plan stratégique de lutte contre la fraude sociale 2022-2025	2
1.1 Défis transversaux.....	2
1.2 Objectifs stratégiques	3
1.3 Phénomènes de fraude	3
2 Avis du Comité.....	3

En résumé

Le CGG se voit soumettre pour avis le Plan stratégique de lutte contre la fraude sociale 2022-2025. Celui-ci établit, pour une période de 4 ans, la référence stratégique et le cadre politique de la lutte contre la fraude sociale.

Le Comité souhaite attirer l'attention sur les éléments suivants :

- Les missions de contrôle et de sanction des services d'inspection est importante, mais il faut aussi porter suffisamment d'attention pour i) les actions de prévention et d'accompagnement ainsi que pour ii) le fait que les infractions peuvent aussi être commises par des personnes qui agissent de bonne foi.
- Une approche stratégique de la fraude sociale est certes importante, mais l'aspect opérationnel de la lutte contre la fraude est tout aussi important. Les services d'inspection sociale doivent donc disposer des moyens opérationnels suffisants pour lutter contre la fraude sociale et le dumping social et remplir les différents objectifs en la matière.
- Les services d'inspection sociale sont les acteurs centraux dans la lutte contre la fraude sociale, mais i) il peut être judicieux d'impliquer, en outre, les organismes d'exécution (les IPSS mais aussi les acteurs privés) dans l'aspect opérationnel de la prévention et de la lutte contre la fraude et ii) une bonne collaboration avec les organisations patronales et représentatives des indépendants, mais aussi avec les organisations sectorielles individuelles, contribue à une bonne lutte contre la fraude.

1 Le Plan stratégique de lutte contre la fraude sociale 2022-2025

Le Plan stratégique 2022-2025¹ établit, pour une période de 4 ans, la référence stratégique et le cadre politique de la lutte contre la fraude sociale. Il tient compte des accords de gestion des IPSS et des SPF. Le Plan stratégique est ensuite concrétisé, chaque année, par un Plan d'action opérationnel de lutte contre la fraude sociale.

Le Plan stratégique 2022-2025 décrit :

- les défis transversaux qui se présentent dans la lutte contre la fraude sociale,
- les objectifs stratégiques de la lutte contre la fraude sociale et
- les phénomènes de fraude à combattre.

1.1 Défis transversaux

Le Plan stratégique 2022-2025 met en lumière 8 défis transversaux, regroupés en trois catégories :

1. les défis politiques
 - une approche axée sur le risque et "evidence-based", c'est la volonté de se concentrer sur les phénomènes de fraude prioritaires et de donner une base plus scientifique à la lutte contre la fraude sociale ;
2. les défis liés à la prévention, au contrôle et à l'exécution
 - l'adaptation des mesures de prévention, de détection, de contrôle, de sanction et de recouvrement à la motivation et aux caractéristiques de l'infraction et des personnes qui la commettent ;
 - les développements technologiques : la professionnalisation et la modernisation des services d'inspection (par la digitalisation et l'uniformisation des processus) afin que les outils d'analyse permettent la détection des phénomènes de fraude qui utilisent les développements technologiques récents, l'utilisation du datamatching et du datamining et l'amélioration des échanges de données ;
 - la continuité : investir dans les personnes et les ressources, et plus particulièrement dans l'augmentation du nombre d'inspecteurs et dans les techniques innovantes ;
3. les défis liés à la coopération
 - une approche sectorielle intégrée et globale des phénomènes de fraude prioritaires, en incluant autant d'aspects que possible d'un phénomène dans la politique et l'approche, en favorisant la convergence entre les services d'inspection, en poursuivant l'approche sectorielle ;

¹ Selon le Code pénal social le Conseil des ministres fixe la politique en matière de lutte contre le travail illégal et la fraude sociale et confie sa mise en œuvre aux ministres chargés des affaires sociales, de l'emploi, de la justice, des travailleurs indépendants et de la lutte contre la fraude sociale. Ces ministres communiquent cette politique au SIRS.

- le fonctionnement par programmes (ensembles de projets qui poursuivent le même objectif) pour les phénomènes classés prioritaires ;
- porter une attention aux phénomènes de fraude qui découle de l'internationalisation, de la flexibilisation du marché de travail et de la migration (de la main d'œuvre) : soit la volonté de combiner toutes les forces et compétences nationales et internationales au travers d'une concertation et d'une approche structurées et coordonnées.
- renforcer la coopération, au niveau national et supranational, et plus précisément entre les services d'inspection sociale eux-mêmes, entre les services d'inspection sociale, les services fédéraux et régionaux, les autorités locales, la justice et la police fédérale ainsi qu'avec les pays voisins et plus largement dans le cadre de l'UE.

1.2 Objectifs stratégiques

Le Plan stratégique 2022-2025 identifie également 8 objectifs stratégiques ou objectifs prioritaires :

1. Réduire la fraude sociale et le dumping social en renforçant la coopération européenne et internationale.
2. Assurer la compétitivité de nos entreprises et garantir ainsi une concurrence loyale.
3. Créer un marché du travail inclusif qui garantit la sécurité et la santé au travail pour tous les travailleurs.
4. Renforcer les services d'inspection pour leur assurer une plus grande capacité d'action et un plus grand poids.
5. Simplifier l'administration (y compris la numérisation), la législation et améliorer l'information pour accroître la transparence, prévenir les irrégularités involontaires et lutter contre l'ingénierie sociale.
6. Augmenter le risque d'être pris et améliorer l'efficacité des sanctions.
7. Prévention de la fraude sociale.

1.3 Phénomènes de fraude

Pour finir, le Plan stratégique 2022-2025 reprend les phénomènes de fraude et les priorités politiques qui seront ensuite visés par les plans d'action opérationnels. Cinq d'entre eux correspondent aux phénomènes déjà repris dans le dernier Plan d'action opérationnel du SIRS, à savoir le dumping social, le travail non déclaré, la fraude aux cotisations, la fraude aux allocations et la traite des êtres humains. Une nouvelle priorité a été ajoutée. Elle concerne l'élaboration d'un marché de travail inclusif qui garantit la sécurité et la santé au travail pour tous les travailleurs.

2 Avis du Comité

Le Comité apprécie les efforts fournis par le SIRS pour impliquer les parties prenantes dans l'élaboration du Plan stratégique. Plus tôt cette année, le CGG a ainsi déjà été consulté une

première fois en vue de l'élaboration de ce plan². Le Comité constate avec satisfaction que le projet de Plan stratégique qui lui est soumis pour avis tient compte des préoccupations et remarques qu'il avait formulées.

Dans le cadre de la présente demande d'avis, le CGG souhaite encore souligner les éléments suivants :

- Le Comité reconnaît l'importance de la mission de contrôle d'application et de sanction des services d'inspection, mais demande qu'en outre, suffisamment d'attention soit portée :
 - aux actions de prévention et d'accompagnement³ et,
 - au fait que les infractions peuvent aussi être commises par des personnes qui ont agi de bonne foi. Dans ces situations, il faudrait laisser suffisamment de marge pour une intervention pragmatique. L'exemple le plus représentatif en ce moment est sûrement les contrôles des recours aux soutiens de crise COVID. Certes les contrôles en la matière sont importants et nécessaires, mais, lors du constat d'une infraction, il est légitime de tenir compte du fait que i) l'ensemble des mesures et leurs critères d'octroi sont (ont été) complexes et ii) ont été modifiés en cours de route à de nombreuses reprises. Pour les indépendants concernés, il n'était donc pas évident d'évaluer correctement dans quelle situation ils entraient en considération pour quelle mesure. Le Comité estime qu'il est raisonnable, le cas échéant⁴, d'en tenir compte lors du choix d'une sanction éventuelle pour l'infraction.
- Le Comité rappelle qu'une approche stratégique de la fraude sociale est certes importante⁵, mais il insiste sur le caractère tout aussi important de l'aspect opérationnel de la lutte contre la fraude (en matière de prévention et de contrôle des abus sociaux). Dans ce cadre, il souligne la nécessité pour les services d'inspection sociale de disposer des moyens opérationnels suffisants pour lutter contre la fraude sociale et le dumping social et remplir les différents objectifs en la matière. A cet égard, le renforcement des différents services d'inspection est essentiel. En amont des discussions budgétaires d'octobre 2021, l'INASTI avait recommandé de renforcer sa direction ECL de 26 personnes afin de remplacer les membres du personnel pensionnés et de lutter efficacement contre la fraude sociale dans le statut social des indépendants. Un renfort de 5 personnes seulement a finalement été octroyé. C'est insuffisant, certainement à la lumière des besoins actuels de l'INASTI⁶. Le Comité souhaiterait que le renforcement

² À l'aide d'un questionnaire, le CGG a été prié de fournir un input pour l'élaboration concrète d'un Plan stratégique. Voir avis CGG 2021/14 'Enquête SIRS en préparation du Plan stratégique Lutte contre la fraude sociale 2022-2025' du 23 juin 2021.

³ Voir avis CGG 2021/14 'Enquête SIRS en préparation du Plan stratégique Lutte contre la fraude sociale 2022-2025' du 23 juin 2021.

⁴ Par exemple, lorsqu'il n'y a pas de mauvaise foi.

⁵ Voir avis CGG 2021/14 'Enquête SIRS en préparation du Plan stratégique Lutte contre la fraude sociale 2022-2025' du 23 juin 2021 et avis CGG 2020/21 'Projet de Plan d'action Lutte contre la fraude sociale 2021' du 5 novembre 2020

⁶ Par exemple, la crise du coronavirus a entraîné une très forte augmentation du nombre de dossiers. L'INASTI est maintenant confronté à un stock de 4.000 dossiers de crise, à côté de ses missions habituelles.

des services d'inspection soient également mis à l'ordre du jour des prochaines discussions budgétaires.

- Les services d'inspection sociale sont les acteurs centraux dans la lutte contre la fraude sociale. Le Comité signale toutefois que :
 - il peut être judicieux d'impliquer, en outre, les organismes d'exécution (IPSS mais aussi les acteurs privés⁷) dans l'aspect opérationnel de la prévention et de la lutte contre la fraude. En effet, ils sont le point de contact de l'assuré social, ils fournissent l'information (de première ligne) et évaluent les demandes initiales. En outre, ils connaissent aussi le terrain et prennent parfois des initiatives⁸ dans le cadre de leur mission en tant qu'organisme d'exécution⁹ qui s'intègrent dans ou contribuent aux objectifs¹⁰ fixés par le SIRS dans la lutte contre la fraude. Le Comité pense qu'il peut donc aussi être utile d'impliquer les institutions coopérantes et d'analyser comment elles peuvent être un partenaire dans la lutte contre la fraude sociale.
 - une bonne collaboration avec les organisations patronales et représentatives des indépendants, mais aussi avec les organisations sectorielles individuelles contribue à une bonne lutte contre la fraude. En 2018, les engagements en vue d'une telle collaboration constructive ont été formalisés dans une charte¹¹. Le Comité insiste sur la valeur fondamentale de cette charte et sur l'importance de respecter au maximum les engagements qui y ont été pris.

Au nom du Comité général de gestion pour le statut social des travailleurs indépendants, le 17 novembre 2021 :

Veerle DE MAESSCHALCK,
Secrétaire

Jan STEVERLYNCK,
Président

Ces dossiers sont, en outre, toujours plus complexes et devront être traités avec moins de personnel disponible qu'en 2020.

⁷ Par exemple, les caisses d'assurances sociales ou les mutualités.

⁸ Par exemple, le nudging.

⁹ Par exemple, l'information.

¹⁰ Par exemple, la prévention de la fraude.

¹¹ Charte conclue entre les organisations patronales et d'indépendants et les services d'inspection sociale le 9 mars 2018.