

# Plan de lutte contre la fraude sociale et le dumping social

La fraude sociale et le dumping social faussent la concurrence, génèrent un manque à gagner pour les pouvoirs publics et entraînent souvent de mauvaises conditions de travail. Plusieurs services fédéraux d'inspection s'attellent à combattre ces phénomènes. Le plan d'action du secrétaire d'État à la Lutte contre la fraude sociale (ci-après le « plan d'action ») représente un instrument important pour améliorer la collaboration entre ces services et mettre en œuvre la politique de lutte contre la fraude de manière planifiée dans le cadre des initiatives des gouvernements successifs. La Cour des comptes a examiné la qualité de l'élaboration et du suivi de ce plan d'action.

La Cour des comptes a d'abord examiné le cadre légal et organisationnel. Elle constate que les modifications successives du plan d'action en termes de portée, de concept et de contenu portent atteinte à la transparence de la lutte contre la fraude sociale. Ainsi, il n'est pas évident de déterminer quelles actions sont reprises dans le plan, et les notions de fraude sociale et de dumping social sont interprétées au sens large ou au sens strict en fonction de la vision du service d'inspection. De plus, le grand nombre de plans sectoriels et de conventions conclues avec les secteurs économiques empêche d'avoir un aperçu global des résultats de la lutte contre la fraude sociale et le dumping social. Le suivi de ces plans et conventions entraîne en outre une lourde charge administrative. Des problèmes pratiques d'application font que l'élaboration et le contenu du plan d'action ne sont pas conformes à la réglementation.

Comme la planification ne suit ni le cycle budgétaire ni le cycle politique et de gestion des institutions et services publics chargés de mettre en œuvre les plans, les nouvelles actions génèrent par exemple rarement les recettes inscrites au budget.

Certains acteurs ne remplissent pas leur rôle de manière optimale. L'assemblée générale des partenaires n'a guère de raison d'être et le collège pour la lutte contre la fraude fiscale et sociale est peu actif. Le Service d'information et de recherche sociale (Sirs), quant à lui, ne dispose pas de moyens suffisants pour exercer ses tâches comme il se doit.

Enfin, la loi dispose que les contrôles des cellules d'arrondissement doivent être uniformes. La notion d'uniformité n'est pas définie concrètement, et des signes indiquent que l'interprétation actuelle de cette disposition légale ne correspond pas au choix politique visant à axer les contrôles en priorité sur la fraude grave. Bien qu'imposé par la réglementation, le rapport sur cette application uniforme fait par ailleurs défaut.

La Cour des comptes a également examiné dans quelle mesure le plan d'action était étayé. Le développement d'une politique coordonnée et basée sur des choix politiques fondés implique de centraliser les informations relatives aux phénomènes de fraude. De plus, l'élaboration de nouvelles actions doit s'appuyer, si possible, sur une analyse préalable de leur incidence potentielle, des coûts, des bénéfices et des risques sous-jacents. La Cour constate une évolution positive des connaissances auprès des institutions et SPF, mais celles relatives aux phénomènes de fraude et aux mesures correspondantes sont dispersées en raison de la multitude de services d'inspection et de la diversité des réglementations qu'ils font appliquer. Les analyses sont aussi limitées pour

diverses raisons. Le Sirs ne formule aucune instruction en la matière et ne rassemble pas non plus toutes les informations. Le choix des phénomènes de fraude à combattre, des secteurs et des actions sous-jacentes dans le plan d'action n'est dès lors guère étayé, contrairement à ce que prescrit la législation.

La Cour des comptes a vérifié si les objectifs du plan d'action étaient définis de manière mesurable et cohérente. Le plan d'action mentionne avant tout des phénomènes de fraude prioritaires, qui ne sont toutefois pas assortis d'objectifs ni d'indicateurs permettant de déterminer les résultats concrets que le gouvernement entend atteindre en les combattant. Les objectifs budgétaires font exception à la règle, mais il est impossible de suivre leur réalisation avec objectivité. La mise en œuvre de la lutte contre la fraude sociale s'inscrit donc principalement dans un cadre budgétaire qui amène parfois à formuler des attentes irréalistes. L'intérêt budgétaire croissant augmente le risque de se concentrer essentiellement sur les rendements faciles à réaliser et de délaissier les phénomènes complexes au rendement incertain.

Il en va de même au niveau opérationnel où les objectifs, qui se présentent sous la forme de points d'action, ne sont guère mesurables. En outre, il n'est pas clairement précisé pour chaque partie ou phase d'une action ce qu'on attend, de qui et pour quand. Enfin, le plan d'action comprend de nombreuses actions qui se chevauchent ainsi que des actions trop peu développées ou qui n'y ont pas leur place.

Les moyens nécessaires à la mise en œuvre du plan d'action ne sont pas connus. Cette information est pourtant pertinente, notamment pour attribuer et répartir le personnel (supplémentaire) entre les services d'inspection. Les moyens globaux en personnel sont restés stables, mais l'âge moyen élevé du corps d'inspection nécessitera aussi, dans les années à venir, des efforts de recrutement considérables et des mesures pour ne pas perdre l'expérience acquise.

La mise en œuvre du plan d'action doit être suivie et évaluée. Plusieurs facteurs empêchent les services d'inspection de livrer des informations sur la mise en œuvre des points d'action, ses résultats ainsi que les moyens que les services y affectent spécifiquement. À l'aide de leur propre système de suivi, ces services suivent en premier lieu la réalisation de leurs propres missions et non celle des actions du plan. Il est dès lors difficile de rassembler des informations détaillées et consolidées sur les résultats et les coûts du plan d'action, sauf concernant certains contrôles communs pour lesquels des applications et procédures spécifiques ont été développées afin de tenir à jour globalement le nombre et la nature des infractions.

Il manque aussi d'informations détaillées sur le traitement des régularisations financières de cotisations et d'allocations ainsi que sur les poursuites pénales et administratives et sur leur incidence financière. Ces informations sont dispersées entre institutions publiques, SPF et ministère public.

Les informations transmises au Sirs par les services d'inspection sont limitées, incomplètes et trop peu harmonisées avec le plan d'action. Le rapportage financier donne seulement une indication des produits de la lutte contre la fraude sociale dans son ensemble. Il est dès lors impossible d'évaluer la politique de manière approfondie et exhaustive, même dans l'hypothèse où le Sirs disposerait d'un personnel suffisant à cet effet.

Enfin, la Cour des comptes a examiné le rapportage au Parlement au sujet du plan d'action. Elle observe que le Parlement ne reçoit pas de justification suffisante à propos de la politique

et des actions spécifiques que le gouvernement entend mener dans le cadre de la lutte contre la fraude sociale et le dumping social, ainsi qu'à propos de leurs résultats. Les informations publiées concernant l'exécution du plan d'action sont limitées. Les statistiques spécifiques publiées par le Sirs ou les rapports des institutions et services publics détaillent davantage leur fonctionnement interne, mais ne donnent pas de vue d'ensemble suffisante de l'exécution du plan d'action. Ce manque de transparence donne lieu à un grand nombre de questions parlementaires.

Le Sirs et le secrétaire d'État souscrivent en grande partie aux conclusions et recommandations de la Cour des comptes. Dans sa réponse à l'audit, le secrétaire d'État évoque la réforme des services d'inspection sociale approuvée en conseil des ministres du 10 novembre 2016. Le Sirs serait renforcé en personnel supplémentaire et étoffé d'un manager. Sa structure interne serait réorganisée. La réforme prévoit aussi de nouvelles structures et synergies au sein des services d'inspection sociale et une uniformisation des processus. Ces décisions répondent en partie aux recommandations de la Cour.