

Avis n° 1/2021 relatif au Plan stratégique de lutte contre la fraude sociale

Séance du 12 octobre 2021

Le Comité scientifique, institué au sein du SIRS, vise à fournir des avis scientifiques indépendants et des recommandations sur toutes les questions qui relèvent de la compétence du SIRS et qui concernent la politique suivie et à suivre par ce service.

Dans le cadre de sa mission, le Comité scientifique a été chargé, le 3 septembre 2021, par le directeur du SIRS, d'analyser le contenu du plan stratégique de lutte contre la fraude sociale élaboré par le SIRS. Ce plan a été préparé par le SIRS puis présenté aux membres du Comité stratégique (y compris aux 3 cellules stratégiques compétentes¹) qui ont tous contribué activement au plan.

Lors de sa réunion du 12 octobre, le Comité scientifique s'est penché sur ce plan, en se basant sur un certain nombre de questions et remarques préparées au préalable par le Président et le Vice-président.

Le Comité scientifique a examiné le plan stratégique de façon approfondie et souhaite formuler ici les observations suivantes comme suggestions d'amélioration :

a) Précision relative au public cible et au rôle de ce plan, ainsi qu'à la méthode employée

En vue de lutter contre la fraude sociale, différentes instances élaborent des plans stratégiques et d'action. Le plan stratégique de lutte contre la fraude sociale se fonde sur l'article 2 du CPS et vise à établir un cadre politique stratégique, pour les quatre années à venir, concernant la lutte contre la fraude sociale et ce, sur la base des contrats d'administration des IPSS et des Services publics fédéraux. Parallèlement, il existe, à différents niveaux, divers autres plans axés sur la lutte contre la fraude sociale : ceux-ci émanent du gouvernement, du Collège pour la lutte contre la fraude fiscale et sociale, du SIRS (plan d'action), des différents services d'inspection mêmes, etc. De ce fait, il devient difficile de comprendre comment ces plans s'articulent entre eux, ce qui dessert les objectifs de ces plans.

Voici les constats que nous posons :

- les partenaires ayant fourni une contribution à ce plan sont très divers : ainsi, le plan stratégique, comme recommandé par la Cour des comptes, s'est appuyé sur une enquête menée auprès de 21 organisations/personnes (les différents services d'inspection fédéraux et régionaux, le Conseil des auditeurs du travail, le PG en charge de la fraude sociale, la police judiciaire fédérale, les partenaires sociaux et des universitaires non engagés) ; 12 organisations y ont répondu. Le plan fait régulièrement mention du fait que « le gouvernement va prendre d'autres mesures concernant... ». Par conséquent, il n'est pas toujours évident de savoir qui se cache derrière ce plan et à qui il est destiné.

- des précisions sont souhaitables quant au niveau auquel cette enquête a été menée et à la méthodologie utilisée. L'identification des phénomènes de fraude concrets est, de prime abord, une mission dont les inspecteurs de terrain peuvent s'acquitter. En revanche, l'importance des objectifs stratégiques pour l'organisation se situe plutôt à un niveau de direction supérieur. Le Comité scientifique constate également que les questions forment un système fermé et que des concepts généraux prédéfinis sont utilisés pour décrire les phénomènes de fraude (ce qui est source d'ambiguïté et provoque souvent des chevauchements : par exemple, le dumping social, le travail non déclaré, la fraude aux cotisations). Le plan stratégique utilise également des définitions larges des concepts de fraude sociale et de dumping social (la distinction n'est pas claire), ce qui revient à viser chaque

¹ Des ministres du Travail, des Affaires sociales et des Indépendants

infraction à la législation sociale et toutes les activités de contrôle. Les 6 priorités stratégiques englobent par conséquent tout le Code pénal social, par exemple. C'est pourquoi nous recommandons de travailler avec des concepts plus spécifiques et des questions ouvertes. En effet, on court le risque que les réponses deviennent moins détaillées et les différences entre les priorités négligeables, de sorte que tout devient prioritaire au bout du compte. Cette approche, basée sur des concepts généraux, ne permet donc pas suffisamment d'élaborer des points d'attention spécifiques, également toutes organisations confondues, qui pourraient éventuellement être définis ensuite plus avant dans des plans d'action.

Le Comité scientifique est donc d'avis qu'il est nécessaire de préciser à qui ce plan est destiné et quels en sont les objectifs concrets.

b) Précisions quant à la structure et aux objectifs stratégiques

Le Comité scientifique constate que la structure du plan requiert davantage d'explications et qu'une cohérence logique lui fait défaut. Trop souvent, on mélange les défis, les objectifs, l'analyse de l'environnement, les priorités politiques, etc., ce qui estompe les distinctions entre ces éléments et prête à confusion. De ce fait, il est plus difficile de percevoir les objectifs que l'on poursuit exactement et où se situent les priorités. Par exemple, nous constatons que les 8 défis formulés dans le plan comprennent une combinaison de l'analyse de l'environnement et des objectifs stratégiques, qu'il existe souvent plusieurs listes (défis, 7 objectifs stratégiques², 6 priorités politiques), entre lesquelles on n'opère pas clairement de distinction.

De ce point de vue, nous recommandons de développer une structure plus cohérente dans laquelle le plan est basé soit sur des objectifs stratégiques, soit sur des priorités politiques. À titre d'exemple - mais d'autres options sont également possibles - on peut penser à la structure suivante, qui correspond davantage à une logique de planification stratégique :

- 1) Aperçu de la procédure/des parties prenantes pour aboutir à ce plan
- 2) Analyse de l'environnement
- 3) Formulation d'objectifs stratégiques concrets
- 4) Une brève explication précisant le processus de conversion des objectifs stratégiques en objectifs opérationnels
- 5) Quels sont les acteurs impliqués dans la lutte contre la fraude sociale et quel est leur rôle (services d'inspection (sociale et autres), magistrature, services de police, monde universitaire, etc.)
- 6) La procédure que l'on propose et qui doit permettre d'assurer le suivi du plan stratégique et de l'évaluer.

Le Comité scientifique est d'avis qu'une structure plus logique serait souhaitable afin de générer davantage de clarté.

c) Mise en place d'une procédure de suivi

Afin de pouvoir vérifier dans quelle mesure les objectifs du plan peuvent également être réalisés, il est important de veiller à adopter une méthodologie permettant de contrôler les progrès enregistrés dans la réalisation des objectifs (voir aussi b) 6). À cet effet, l'on pourrait envisager de prévoir certaines options pour le développement de certains indicateurs quantitatifs ou qualitatifs, ou le développement

² Tandis que, dans l'enquête par exemple, 6 objectifs stratégiques sont prévus.

d'une procédure déterminant quels acteurs veilleront au suivi des progrès et à quel moment. La spécification concrète pourra éventuellement faire l'objet des plans d'action.

Le Comité scientifique estime que l'élaboration d'une procédure de suivi afin de vérifier dans quelle mesure les objectifs sont atteints apporterait une valeur ajoutée au rapport.

d) Explication du processus de contrôle dans son ensemble

La lutte contre la fraude sociale se déroule en plusieurs phases différentes : prévention, détection/identification, contrôle et sanction (exécution). Le Comité scientifique est d'avis que, compte tenu en tout cas du fait que le plan est destiné à tous les ministres concernés par la lutte contre la fraude sociale, il convient de mettre en lumière tous les aspects de cette chaîne de contrôle. Par conséquent, le Comité suggère que des aspects tels que la politique de poursuites et le recouvrement fassent l'objet d'une plus grande attention.

Le Comité scientifique estime que certains aspects du processus de contrôle méritent davantage d'attention.