

F plan stratégique fraude sociale A2
SL/JC/JP
958-2025

Bruxelles, le 7 octobre 2025

AVIS

sur

**LE PROJET DE PLAN STRATÉGIQUE DE LUTTE
CONTRE LA FRAUDE SOCIALE 2026-2029**

(approuvé par le Bureau le 1er septembre 2025,
entériné par l'Assemblée plénière du Conseil Supérieur le 7 octobre 2025)

Le Ministre chargé de la lutte contre la fraude sociale, M. Rob Beenders, a demandé le 4 juillet 2025 l'avis du Conseil Supérieur des indépendants et des PME sur le projet de Plan stratégique de lutte contre la fraude sociale 2026-2029.

Après consultation des organisations professionnelles et interprofessionnelles concernées et après une réunion de la commission Politique générale PME le 11 août 2025, le Bureau du Conseil Supérieur a rendu l'avis ci-dessous le 1er septembre 2025, entériné par l'Assemblée plénière du Conseil Supérieur le 7 octobre 2025.

CONTEXTE

Depuis 2018, le Conseil Supérieur est, à sa grande satisfaction, systématiquement associé à la préparation des plans d'action de lutte contre la fraude sociale. Au départ, seuls des plans d'action étaient élaborés, mais depuis 2022, des plans stratégiques sont également mis en place. Les plans d'action ou opérationnels traduisent le plan stratégique en mesures concrètes. Le premier plan stratégique, toujours en cours, couvre la période 2022-2025 et le Conseil Supérieur a également été associé à sa préparation¹.

Le projet de plan stratégique actuellement soumis pour avis est donc le deuxième plan stratégique et porte sur la période 2026-2029. Il est intitulé « Plan stratégique. Lutte contre la fraude sociale, le travail illégal et le dumping social - Gouvernement De Wever I. ».

En vue de la préparation du plan d'action 2025-2026 et du nouveau plan stratégique, le Service d'information et de recherche sociale (SIRS) a organisé en 2024 une consultation à laquelle le Conseil Supérieur a participé². Sur base de cette consultation, le SIRS a élaboré un projet de plan d'action 2024-2025 de lutte contre la fraude sociale, au sujet duquel le Conseil Supérieur a également rendu un avis³ et qui, sous le gouvernement précédent, a abouti au plan d'action 2025-2026 de lutte contre la fraude sociale. Ce plan d'action est donc actuellement en cours. Le Ministre Beenders a demandé au SIRS d'actualiser ce plan d'action en collaboration avec les services d'inspection sociale, en y incluant les nouvelles mesures politiques. Il a également annoncé un projet de plan d'action 2026-2027.

Comme cela avait déjà été le cas lors de la préparation des plans stratégiques et d'action, une réunion d'information et de concertation avec le cabinet du Ministre Beenders et le SIRS a eu lieu lors de la réunion de la Commission Politique générale PME du 11 août 2025.

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

² Avis du CSIPME n° 936 du 3 juin 2024 (entériné par l'Assemblée plénière le 10 décembre 2024) sur l'enquête du SIRS sur la fraude sociale (consultable en ligne via [ce lien](#)).

³ Avis du CSIPME n° 942 du 4 novembre 2024 (entériné par l'Assemblée plénière le 10 décembre 2024) sur le projet de Plan d'action de lutte contre la fraude sociale 2025-2026 (consultable en ligne via [ce lien](#)).

POINTS DE VUE

1. Soutien pour le plan

Le Conseil Supérieur soutient pleinement la lutte contre la fraude sociale et accueille donc favorablement le projet de plan stratégique de lutte contre la fraude sociale qui lui a été soumis. Le Conseil Supérieur et ses membres se considèrent comme des partenaires du gouvernement dans la lutte contre la fraude sociale, le travail illégal et le dumping social. Les indépendants et les PME en sont eux-mêmes victimes. De nombreuses entreprises sont touchées par la concurrence déloyale et cette fraude sape le tissu économique et social.

Le Conseil Supérieur souhaite tout d'abord rappeler brièvement ses principales positions en matière de lutte contre la fraude sociale, qu'il a régulièrement exprimées ces dernières années :

- la lutte contre la fraude sociale devrait être prioritairement orientée vers la fraude organisée à grande échelle ;
- des contrôles et des sanctions stricts et ciblés pour les entreprises malhonnêtes qui commettent des infractions de manière intentionnelle et répétée. Les PME de bonne foi ont surtout besoin de prévention et d'accompagnement ;
- une réglementation claire et simple ainsi qu'une simplification administrative ;
- une intensification et un élargissement de l'approche sectorielle et de la collaboration avec les partenaires sociaux sectoriels ;
- un meilleur échange de données et une meilleure coopération entre les services d'inspection sociale et les autres services d'inspection (le fisc, la police, le SPF Économie, régions) ;
- une approche et une collaboration transfrontalières.

Le Conseil Supérieur retrouve ces éléments dans le projet de plan stratégique qui lui a été soumis pour avis. Il souscrit donc dans une large mesure aux objectifs et aux options politiques retenus dans ce plan. Il se réjouit de constater que ces points de vue se reflètent de plus en plus dans le plan stratégique et les plans d'action. Toutefois, il reste encore beaucoup à faire pour intégrer pleinement ces points de vue dans les différents plans, et surtout pour les implémenter effectivement sur le terrain.

2. De la théorie à la pratique

Le Conseil Supérieur demande surtout qu'une attention accrue soit accordée à la mise en œuvre effective des objectifs retenus dans la pratique. Il existe en effet encore un écart important entre les plans stratégiques et leur mise en œuvre concrète sur le terrain. Les plans stratégiques et d'action doivent également contenir des objectifs et des mesures visant à encourager l'application effective des principes retenus par les services d'inspection. Le Conseil Supérieur pense par exemple concrètement à la mise à disposition de moyens suffisants et à des investissements dans la formation, un changement de culture et les TIC.

3. Le droit à l'erreur

Les PME de bonne foi ont surtout besoin de prévention et d'accompagnement. La complexité de la réglementation les conduit parfois à commettre des erreurs. Le Conseil Supérieur plaide depuis des années en faveur d'une distinction entre la fraude et les formes involontaires de violation. Les PME devraient également avoir le droit à l'erreur. Cet objectif figurait sous la rubrique « le mix d'interventions, la pyramide des employeurs » dans les plans précédents et est repris aujourd'hui.

La pratique montre toutefois que si certains services d'inspection permettent à leurs inspecteurs d'exercer leur pouvoir d'appréciation, c'est beaucoup moins le cas dans d'autres services. Il arrive en outre que des petites entreprises qui n'ont commis aucune fraude intentionnelle grave fassent l'objet d'un contrôle avec une grande démonstration de force et de nombreux inspecteurs. Cela n'a aucun sens et ne constitue pas une bonne utilisation des ressources disponibles. De plus, cela nuit à la confiance mutuelle et à la coopération avec les secteurs concernés. Les services d'inspection devraient en premier lieu se concentrer sur les phénomènes de fraude qui entravent la concurrence ou qui ont un impact social grave.

En cas d'infractions mineures, surtout lorsque l'entrepreneur a agi de bonne foi, un accompagnement et éventuellement un avertissement constituent une bien meilleure réponse. Le Conseil Supérieur demande que cette approche soit effectivement appliquée par tous les services d'inspection.

4. Contrôles ciblés

Selon le Conseil Supérieur, le projet ne traite pas ou pas suffisamment l'objectif consistant à ne pas contrôler uniquement les entreprises connues. Il convient d'éviter de se baser systématiquement sur des listes ou bases de données reprenant les entreprises connues. Ainsi, dans certains secteurs, on constate que ce sont surtout les entreprises belges qui sont contrôlées, alors que les problèmes se situent au niveau des entreprises étrangères. En outre, dans les secteurs où aucune entreprise étrangère n'est active, la fraude sociale émane souvent de personnes ou d'entreprises inconnues dans les secteurs en question.

En outre, il est important que les services d'inspection se concentrent sur les phénomènes ayant le plus grand impact. Certaines services d'inspection accordent une grande importance aux objectifs chiffrés (nombre de contrôles, rendement, etc.), ce qui fait que les enquêtes plus complexes portant sur des phénomènes ayant un impact plus important reçoivent moins d'attention. Il est toutefois nécessaire de trouver un équilibre afin que l'ambition première, qui est d'avoir un impact, puisse réellement être réalisée.

5. Simplification

En ce qui concerne l'objectif « 5.5 Prévenir la fraude sociale », le Conseil Supérieur demande surtout que l'importance de la simplification soit davantage soulignée dans la description de l'objectif. Il convient également de souligner la nécessité d'informer et d'accompagner les PME, par exemple au moyen de sessions d'information spécifiques au secteur, de contrats types et de guides pratiques sur les règles en matière de rémunération et de travail. Il convient d'éviter une nouvelle augmentation du nombre de services d'inspection et d'autres services publics concernés, car les entrepreneurs ne sont déjà plus en

mesure de suivre cette évolution. Les initiatives en matière de simplification devraient faire partie intégrante des initiatives fédérales globales de simplification ou y être liées et devoir aboutir à des résultats concrets.

Une attention particulière doit être accordée à la faisabilité de la réglementation sociale et de la lutte contre la fraude sociale pour les plus petites entreprises. La grande majorité des entreprises belges, soit environ 97 %, sont des micro-entreprises et comptent donc moins de 10 salariés. La plupart des entreprises n'ont pas ou peu de personnel. Plus l'entreprise est petite, plus il est difficile d'appliquer correctement toutes les règles complexes.

6. Différences sectorielles et géographiques

Le Conseil Supérieur souligne également à nouveau l'importance d'une approche sectorielle.

Cette approche sectorielle doit tenir compte autant que possible des spécificités du secteur. Les mesures doivent être fondées sur des constatations et des chiffres concrets ainsi que sur des pratiques et règles et technologies spécifiques au secteur. Le simple fait qu'un secteur soit considéré comme à risque ne suffit pas pour copier les mesures prises dans d'autres secteurs à risque. Il convient d'examiner concrètement si les mêmes phénomènes se produisent et si la solution proposée est appropriée. Les mesures doivent également être aussi ciblées que possible. Les organisations professionnelles sont les meilleurs partenaires pour élaborer une telle approche sectorielle. Ainsi, différents secteurs demandent que la répartition des obligations et des responsabilités dans la chaîne soit évaluée. Parallèlement, le secteur du déménagement demande l'introduction de la responsabilité en chaîne. Différents secteurs ont donc besoin d'une approche adaptée.

Il faut également éviter que l'approche sectorielle et l'utilisation d'instruments sectoriels tels que les plans de concurrence loyale ne conduisent à une stigmatisation, car cela sape le soutien des PME à la lutte contre la fraude sociale.

En outre, il convient de toujours évaluer si le secteur (dans son ensemble) doit continuer à être considéré comme un secteur à risque. C'est pourquoi il est important de travailler de manière ciblée dans le cadre de l'approche sectorielle, par exemple en faisant la distinction entre les sous-secteurs. Pour ce faire, on peut faire appel aux secteurs eux-mêmes ainsi qu'à des instruments tels que le coaching et l'accompagnement, la prévention et l'utilisation correcte du pouvoir d'appréciation des inspecteurs.

Outre l'approche sectorielle, il convient également de procéder à une différenciation géographique lorsque cela s'avère nécessaire. Il faut ainsi tenir compte de la réalité des régions frontalières. Dans l'est de la Belgique, par exemple, des secteurs tels que la construction, l'hôtellerie et la restauration, les transports et les soins de santé jouent un rôle important, souvent avec un emploi transfrontalier. Cela nécessite une approche spécifique qui ne peut être simplement copiée à partir d'autres régions.

7. La chaîne de sous-traitance

Le Conseil Supérieur demande que la responsabilité de la PME dans la chaîne de sous-traitance soit organisée de manière pragmatique et réalisable pour la PME et que le plan stratégique y accorde une attention particulière. L'équilibre, l'efficacité et la faisabilité de la répartition des obligations et des responsabilités dans la chaîne doivent être évalués.

Les PME ne disposent souvent pas de l'expertise nécessaire pour reconnaître un sous-traitant ou une agence d'intérim malhonnête. Les chefs d'entreprise s'acquittent des formalités checkin@work, de la déclaration de chantier et autres, mais n'ont pas les connaissances nécessaires pour reconnaître, par exemple, des passeports frauduleux. Ce n'est en outre pas leur rôle. Les entreprises partent du principe qu'elles enregistrent tout correctement et qu'elles versent des rémunérations correctes et conformes au marché. C'est l'administration qui, grâce à checkin@work, a une vue d'ensemble de tous les sous-traitants d'un secteur et peut ainsi effectuer des contrôles ciblés. L'administration doit viser directement les sous-traitants.

Il n'appartient pas aux PME d'effectuer des contrôles. Dans des situations claires et bien définies, pour lesquelles la nécessité a été démontrée de manière convaincante, les PME peuvent effectuer certains contrôles minimaux, mais les pouvoirs publics doivent alors leur fournir un outil convivial et intégré à cet effet. On ne peut pas attendre des PME qu'elles effectuent des contrôles complexes et fastidieux, par exemple en recherchant des informations dans différentes bases de données ou différents outils, en plus de leurs obligations et enregistrements existants..

Afin de détecter plus rapidement les sous-traitants malhonnêtes, les pouvoirs publics devraient également procéder à un contrôle préventif (c'est-à-dire préalable à l'embauche) des passeports des sous-traitants et des entreprises de détachement.

8. L'évaluation de la relation de travail

Le Conseil Supérieur demande que le plan stratégique accorde davantage d'attention à l'évaluation de la relation de travail et à la lutte contre le faux travail indépendant dans le cadre de l'économie de plateforme. L'adoption de la directive européenne sur le travail via une plateforme et la jurisprudence récente constituent des développements importants à cet égard. Il convient d'examiner si ceux-ci peuvent être utilisés pour mieux lutter contre le faux travail indépendant dans le cadre de l'économie de plateforme, par exemple dans le secteur des taxis.

Il faut toutefois tenir compte du fait que l'économie de plateforme n'est pas un secteur à part entière, mais qu'elle existe à travers une multitude de secteurs, par exemple dans le cadre du secteur des taxis, de la livraison de marchandises, de l'informatique, etc. De plus, les PME peuvent fournir des services à la fois via des plateformes et via des canaux classiques. Il faut donc éviter que les PME ne doivent répondre à plusieurs séries de critères différents pour évaluer la relation de travail. À la lumière de ces éléments, il convient d'examiner de manière plus approfondie s'il est souhaitable de prévoir des critères spécifiques à chaque secteur dans le cadre de l'économie de plateforme.

Enfin, en ce qui concerne l'économie de plateforme, il convient d'accorder une attention particulière non seulement à la relation de travail, mais aussi, dans certains secteurs tels que celui du déménagement, à la réglementation relative à l'obligation de vérification des prestataires de services et aux exigences de transparence en matière de tarifs.

9. Un lieu de travail sûr, sain et inclusif

En ce qui concerne l'objectif stratégique « 5.6 Garantir un lieu de travail sûr, sain et inclusif pour tous », le Conseil Supérieur demande de veiller à ce que les actions se limitent à la lutte contre la fraude sociale. En effet, l'explication de cet objectif dans le projet fait référence aux défis du marché du travail et à l'ouverture du marché du travail à tous les travailleurs, y compris les plus vulnérables. Le Conseil Supérieur est bien sûr favorable à un marché du travail inclusif, mais la politique du marché du travail et la lutte contre la discrimination ne font pas partie de la lutte contre la fraude sociale. Il convient donc de modifier cette explication générale et de la limiter à la protection des droits sociaux des travailleurs vulnérables et à l'interdépendance qui existe parfois entre la fraude sociale et les infractions à la réglementation en matière de sécurité et de bien-être au travail. De plus, l'objectif 5.6 n'est plus conforme à la priorité politique définie au point 3.6 du projet et à l'objectif stratégique du même nom figurant dans le plan stratégique actuel. L'accent devrait être mis en premier lieu sur les infractions qui peuvent effectivement constituer un indice de fraude sociale.

10. La fraude sociale dans les soins de santé

Lors de la présentation par le cabinet du Ministre Beenders et le SIRS le 11 août 2025, il a été annoncé qu'un septième objectif pourrait être ajouté au plan, à savoir la lutte contre la fraude sociale dans le secteur des soins de santé. Sur la base de ces explications et des consultations qui ont suivi, le Conseil Supérieur n'a pas été en mesure de se faire une idée concrète de l'importance, de la portée et des sous-objectifs plus concrets de ce septième objectif. Le Conseil Supérieur n'a jamais reçu d'indications de la part des organisations professionnelles et interprofessionnelles qui représentent les professions médicales et paramédicales et qui sont représentées auprès de lui, selon lesquelles il existerait des problèmes de fraude sociale dans ces secteurs professionnels. Ces organisations n'ont donc jamais été associées aux consultations et aux discussions sur la lutte contre la fraude sociale, ni dans le passé, ni aujourd'hui.

Le Conseil Supérieur demande donc que, si l'on décide d'inclure cet objectif dans le plan, le projet soit clarifié sur ce point et que le projet modifié soit à nouveau soumis pour avis. Le Conseil Supérieur comprend que les délais puissent être stricts, mais si une modification importante devait être apportée au plan, les organes consultatifs devraient également pouvoir se prononcer à ce sujet afin que les représentants des professions de la santé puissent également être consultés.

11. Résultats de la mesure de la perception

Le Conseil Supérieur remarque que les résultats de la dernière mesure de la perception de la lutte contre la fraude sociale ont été utilisés lors de l'exposé oral pour étayer le plan opérationnel. Il n'est pas clair si ces résultats ont été utilisés pour l'élaboration du projet. Le Conseil Supérieur n'a pas encore reçu ces résultats. Ceux-ci auraient dû être utilisés pour l'élaboration du projet et auraient dû être mis à la disposition des conseils consultatifs. Le Conseil Supérieur demande que ces résultats lui soient communiqués dans les plus brefs délais.

12. Rôle du consommateur

Le plan stratégique devrait également accorder une attention particulière au rôle que le consommateur peut jouer dans la lutte contre la fraude sociale et à la synergie possible entre la lutte contre la fraude sociale et la protection des consommateurs.

Si les consommateurs ne faisaient pas appel à des entreprises qui commettent de la fraude sociale, celles-ci diminueraient considérablement. C'est pourquoi il convient de sensibiliser les consommateurs à ce sujet. Ils doivent également être informés sur la manière de reconnaître les fournisseurs de produits ou de services qui commettent de la fraude sociale.

Les personnes ou entreprises qui se rendent coupables de fraude sociale représentent très souvent un risque accru en matière de protection des consommateurs. Il convient donc de le signaler dans le cadre de la sensibilisation des consommateurs. Les signaux d'alerte ou les indices de fraude sociale sont souvent les mêmes que ceux qui permettent de détecter les violations des droits des consommateurs (canal par lequel les services sont proposés, absence de numéro d'entreprise, code NACE erroné, absence d'enregistrement ou d'agrément, dettes sociales et fiscales, etc.). Le consommateur doit en être informé. Il devrait pouvoir trouver, par profession ou par secteur, les indicateurs caractéristiques de la fraude sociale et les risques en matière de droits des consommateurs. Les services publics chargés de la lutte contre la fraude sociale et de la protection des consommateurs doivent échanger des informations et des indicateurs. Les organisations sectorielles peuvent également aider les pouvoirs publics à recenser les indicateurs pertinents.

13. Suivi et communication

Le Conseil Supérieur demande que, dans le plan, une certaine attention soit accordée au suivi de l'exécution du plan et à la communication relative à cette mise en œuvre. Le Conseil Supérieur et ses membres sont partisans de recevoir de manière régulière des informations concernant l'évolution de la mise en œuvre du plan stratégique et du plan d'action ainsi que des résultats obtenus. Cela motivera les PME et leurs organisations à continuer à prendre part à la lutte contre la fraude sociale et permettra d'ajuster plus rapidement les plans là où cela s'avère nécessaire.

CONCLUSION

Le Conseil Supérieur soutient pleinement la lutte contre la fraude sociale. Il souscrit donc dans une large mesure aux objectifs et aux options politiques retenus dans le projet de plan stratégique.

Selon le Conseil Supérieur, le plan doit accorder davantage d'attention à :

- la mise en œuvre effective dans la pratique des objectifs retenus,
- le droit à l'erreur,
- le contrôle des fraudeurs au lieu de se focaliser uniquement sur les entreprises connues,
- la simplification,
- l'approche sectorielle spécifique,
- une approche pragmatique de la responsabilité dans le cadre des chaînes de sous-traitance,
- la qualification de la relation de travail dans le cadre de l'économie de plateforme,
- le suivi de l'exécution du plan et la communication y afférente.

Le Conseil Supérieur demande également :

- de limiter le plan au domaine de la lutte contre la fraude sociale,
 - de soumettre à nouveau le plan à l'avis du Conseil Supérieur si la fraude sociale dans les soins de santé devait être reprise comme objectif,
 - de tenir compte des résultats de la mesure de perception et de transmettre ces résultats le plus rapidement possible aux conseils consultatifs.
-