

La lutte contre le travail au noir dans le secteur de la construction en Belgique – état des lieux

DOCUMENT DE DISCUSSION

Frederic De Wispelaere



KU LEUVEN

HIVA

INSTITUT DE RECHERCHE SUR
LE TRAVAIL ET LA SOCIÉTÉ

LA LUTTE CONTRE LE TRAVAIL AU NOIR DANS LE SECTEUR DE LA CONSTRUCTION EN BELGIQUE – ÉTAT DES LIEUX

Document de discussion

Frederic De Wispelaere

D'un point de vue abstrait

Le travail au noir comprend les formes de travail non déclaré qui permettent d'échapper à la TVA, aux cotisations de sécurité sociale et à d'autres taxes. Ce phénomène constitue toujours une réalité quotidienne dans l'économie belge, notamment dans le secteur de la construction. Au cours de la dernière décennie, le travail au noir dans le secteur de la construction en Belgique a connu une forte dimension transnationale. En raison du grand nombre de travailleurs détachés et indépendants entrants et des abus qui en découlent, des mesures de lutte contre le travail au noir ne peuvent dès lors uniquement être définies au niveau national. L'énorme attention accordée au « dumping social » via le détachement donne parfois l'impression que le travail au noir « national » ne constitue plus un problème. Cependant, les chiffres disponibles le réfutent formellement. En effet, environ un cinquième de la richesse générée par le secteur de la construction, qui représente 5% du PIB, se compose d'activités qui se déroulent dans l'économie parallèle. Il s'avère également que sur la base des résultats de la dernière enquête Eurobaromètre sur le travail au noir, 16% des répondants belges admettent avoir acheté des biens ou des services dans l'économie parallèle au cours des 12 derniers mois. Dans ce groupe, 34% ont acheté ces biens et services pour des travaux de réparation ou de rénovation à domicile.

En définissant des mesures de lutte contre le travail au noir, il semble opportun d'établir une distinction entre la lutte contre le travail au noir dans les activités 'business-to-business' (B2B) et le travail au noir dans les activités 'business-to-consumer' (B2C). A cet égard, il est urgent de mieux surveiller le travail au noir en procédant à des évaluations ex ante et ex post des mesures prises contre celui-ci. Le « Centre de connaissances sur la fraude sociale » qui sera bientôt mis en place au sein du Service d'information et de recherche sociale (SIRS) devrait faciliter cette tâche. Enfin, il s'avère que la « concurrence déloyale » dans le secteur de la construction a été légalisée en partie par toutes sortes de formes d'emploi « atypiques », par exemple par la récente « loi relative aux activités complémentaires ». Cette situation est malsaine parce qu'elle conduit à une diminution des recettes publiques et par conséquent à une érosion du financement de la sécurité sociale. C'est pour cette raison qu'il faut tendre vers une augmentation du nombre de travailleurs et indépendants actifs sur des chantiers belges qui sont taxés de manière « normale » en Belgique.

LES REMARQUES SONT LES BIENVENUES : frederic.dewispelaere@kuleuven.be

KU Leuven
HIVA - ONDERZOEKINSTITUUT VOOR ARBEID EN SAMENLEVING
Parkstraat 47 bus 5300, 3000 LEUVEN, België
hiva@kuleuven.be
<http://hiva.kuleuven.be>

© 2020 HIVA-KU Leuven

Aucune partie de cette publication ne peut être reproduite et/ou publiée par impression, photocopie, microfilm ou tout autre moyen sans le consentement écrit préalable de l'auteur.

Contenu

| | |
|--|-----------|
| Résumé | 7 |
| Summary | 10 |
| 1 Introduction | 13 |
| 1.1 Questions de recherche | 14 |
| 1.2 Méthodologie de la recherche | 14 |
| 2 Ampleur et évolution de l'emploi régulier | 15 |
| 2.1 Une importance croissante du détachement en Belgique, mais une tache blanche dans les statistiques de l'emploi | 15 |
| 2.2 Une estimation de l'emploi régulier réel | 16 |
| 3 Ampleur du travail au noir : toujours un problème majeur ? | 19 |
| 3.1 Définition et aspects du travail au noir : un monstre à plusieurs têtes | 19 |
| 3.2 Ampleur du travail au noir : mesurer ce qui ne veut pas être mesuré | 20 |
| 3.2.1 Mesurer le travail au noir | 21 |
| 3.2.2 Evaluations de l'ampleur du travail au noir dans le secteur de la construction belge | 22 |
| 3.2.2.1 Sur la base des questionnaires et des comptes nationaux | 22 |
| 3.2.2.2 Sur la base des données de contrôle | 23 |
| 3.3 Formes d'emplois atypiques en tant qu'alternatives au travail au noir | 26 |
| 4 Evaluation de mesures récentes et de leur incidence éventuelle sur le travail au noir | 28 |
| 5 Mesures possibles dans la lutte contre le travail au noir | 31 |
| 6 Conclusions et recommandations | 35 |
| Références | 38 |

Résumé

En mai 2016, la « plateforme européenne de lutte contre le travail non déclaré » (« la plateforme ») a été lancée avec l'objectif de rassembler les autorités et les acteurs impliqués dans la lutte contre le travail non déclaré afin d'aborder le problème de manière plus efficace et plus ciblée. La plateforme souhaite encourager une collaboration plus étroite entre les États membres ainsi que développer les (transferts de) connaissances au sujet du travail non déclaré et la lutte contre ce phénomène. Afin de veiller à ce que les activités européennes fassent l'objet d'un suivi concret au niveau national, deux partenaires sociaux européens actifs dans le secteur de la construction (FETBB et FIEC) ont introduit une proposition de projet intitulée « *TUWIC- Tackling undeclared work in the construction sector* » (Lutter contre le travail non déclaré dans l'industrie de la construction). Le projet favorisera des initiatives de lutte contre le travail non déclaré dans 7 pays (Belgique, France, Autriche, Italie, Roumanie, Bulgarie et Espagne). Pour la Belgique¹, il a été décidé de dresser, sur base d'un document de travail, « un état » de l'ampleur du travail non déclaré dans le secteur de la construction belge et de la lutte contre ce phénomène. De plus, une conférence nationale a été organisée le 20 février 2020.

Le travail non déclaré comprend des formes via lesquelles la TVA, les cotisations sociales et les autres taxes sont évitées. Ce phénomène reste une réalité quotidienne dans l'économie belge, essentiellement dans le secteur de la construction. Cela crée une concurrence déloyale vis-à-vis des entreprises qui respectent les règles et provoque une absence de protection sociale pour les travailleurs. En cas de travail non déclaré, le particulier ne bénéficiera pas non plus de garantie pour un travail mal effectué. Enfin, cela entraîne une baisse des recettes publiques et, par conséquent, une érosion du financement de la sécurité sociale.

Une combinaison de mesures sera toujours nécessaire pour aborder le travail non déclaré et il conviendra de tenir compte de trois circonstances (pression, possibilité et rationalisation). Ces circonstances font qu'une entreprise ou un individu décide d'avoir recours au travail non déclaré. Il est important de faire une distinction entre la lutte contre le travail non déclaré au niveau des activités « business-to-business » (B2B) et le travail non déclaré au niveau des activités « business-to-consumer » (B2C). Dans le même temps, des mesures seront non seulement nécessaires au niveau national, mais aussi au niveau européen.

Au cours de la dernière décennie, le travail non déclaré dans le secteur belge de la construction a acquis une importante dimension transnationale. Le nombre d'indépendants et de travailleurs détachés entrants y a connu une énorme croissance. Le recours à ces travailleurs a aussi donné lieu à des abus. Le contrôle et les sanctions par les services d'inspection sociale ne sont toutefois pas une évidence vu le besoin d'une bonne collaboration transfrontalière. Pourtant, on pourrait parler de « moment propice » dans la lutte contre la fraude sociale transfrontalière et le travail non déclaré. Ainsi, les dispositions de la directive (UE) 2018/957² doivent être transposées dans la législation nationale pour le 30 juillet 2020. Par conséquent, pendant le second semestre de 2020, les services

1 Pour la Belgique, le projet a été coordonné par CG FGTB. Les autres partenaires impliqués étaient la CSCBIE, la Confédération Construction et Bouwunie.

2 Directive (UE) 2018/957 du Parlement européen et du Conseil du 28 juin 2018 modifiant la directive 96/71/CE concernant le détachement de travailleurs, effectué dans le cadre d'une prestation de services.

d'inspection sociale compétents devront entièrement se consacrer à l'information (notamment via le « site Internet national unique », en actualisant et en traduisant les « directives »³ et « checklists »⁴ publiées par le Service d'information et de recherche sociale (SIRS), via ce que l'on appelle les « contrôles éclair », puis au contrôle des entrepreneurs principaux belges qui ont recours au détachement ainsi que des prestataires de services étrangers eux-mêmes. En outre, le débat concernant la révision du Règlement portant sur la coordination des systèmes de sécurité sociale est toujours en cours.⁵ Pour la lutte contre la fraude transfrontalière via le détachement de travailleurs, il est important qu'une meilleure vérification des conditions de détachement soit effectuée par les administrations compétentes avant de délivrer un formulaire A1.⁶ De plus, il convient de renforcer le contrôle du paiement (du niveau adéquat) de cotisations sociales dans l'État membre d'origine, et ce, en premier lieu, via un échange d'informations entre les administrations compétentes dans l'État membre hôte et l'État membre d'origine. La collaboration transfrontalière sera aussi utile pour pouvoir exiger (plus adéquatement) des sanctions financières. Enfin, l'Autorité européenne du travail (ELA) récemment fondée sera un partenaire de choix dans la lutte contre la fraude sociale transfrontalière.

Vu l'énorme attention accordée au « dumping social » via le détachement des travailleurs, on a parfois l'impression que le travail non déclaré « national » n'est plus un problème. Pourtant, cela reste un défi qu'on ne peut pas et ne doit pas nier. En effet, le travail non déclaré était déjà une réalité avant l'énorme discussion concernant le « dumping social » via le détachement. Les résultats issus d'une consultation de la population ainsi que de contrôles des services d'inspection sociale indiquent que le travail non déclaré dans le secteur belge de la construction est toujours une réalité. Par conséquent, selon la Banque Nationale de Belgique, environ un cinquième de la richesse générée par le secteur de la construction provient d'activités au sein de l'économie non déclarée. Cette estimation concernant l'ampleur du travail non déclaré est bien au-dessus de la situation dans les autres secteurs. Le phénomène est encore trop souvent minimisé ou examiné avec une attitude laxiste : 'le travail non déclaré est l'huile qui permet à l'économie de tourner'. Il semblerait aussi que ce soit toujours culturellement accepté en Belgique. Cela prouve l'énorme intérêt des services d'inspection et de la justice. En effet, l'application de la loi ne peut pas être laissée aux partenaires sociaux, car « l'autorégulation » sera toujours difficile. Les pourcentages d'infraction restent d'ailleurs très élevés même si les services d'inspection se concentrent sur le secteur depuis déjà des décennies. C'est pourquoi on ne peut en aucun cas relâcher l'attention. Un renouvellement éventuel du « Plan pour une concurrence loyale dans le secteur de la construction »⁷ ne peut donc pas uniquement se concentrer sur le dumping social, mais doit aussi porter attention au travail non déclaré purement « national ». C'est possible en impliquant aussi davantage les services d'inspection fiscale dans la concertation et les contrôles. Les services d'inspection sociale sont en effet bien moins impliqués dans la lutte contre le travail non déclaré dans les activités B2C. Les services d'inspection fiscale ont un rôle important à remplir à ce niveau. Il s'agit ici tant du contrôle des revenus des indépendants que du contrôle de la déclaration TVA de construction.

3 <https://www.siod.belgie.be/fr/publications/directives-construction>

4 <https://www.siod.belgie.be/fr/publications/secteur-de-la-construction-check-list>

5 Règlement (CE) n° 883/2004 portant sur la coordination des systèmes de sécurité sociale et Règlement (CE) n° 987/2009 fixant les modalités d'application du règlement (CE) n° 883/2004 portant sur la coordination des systèmes de sécurité sociale.

6 Le formulaire A1 est une déclaration concernant la législation de sécurité sociale applicable à la personne. Ce formulaire doit notamment être demandé par l'employeur quand les travailleurs sont détachés à l'étranger.

7 Le plan a été signé en 2015 entre les partenaires sociaux et les administrations compétentes avec des mesures concrètes pour aborder la fraude sociale et favoriser la concurrence loyale. Il reprend 40 mesures concrètes, dont 26 mesures nationales et 14 mesures transnationales.

La récente dispense de versement du précompte professionnel pour le travail en équipe dans le secteur de la construction et les secteurs connexes,⁸ et ce, en combinaison avec le tax shift,⁹ est une mesure fiscale avantageuse considérable pour le secteur de la construction et, par conséquent, une dépense fiscale significative pour le gouvernement belge. De telles mesures devraient normalement assurer une diminution du travail non déclaré et à une augmentation du nombre d'emplois nationaux réguliers, surtout vu le climat économique positif. Force est de constater que l'évaluation de l'ampleur et de l'évolution du travail non déclaré ainsi que de la lutte contre ce phénomène s'est faite de manière trop instinctive. On a « le sentiment » que le travail non déclaré a diminué, on a « le sentiment » que le tax shift entraîne une augmentation du nombre de travailleurs nationaux ... Il est donc urgent de veiller à un bien meilleur contrôle du phénomène avec des évaluations en amont et en aval des mesures qui sont prises à son encontre. À commencer par une évaluation du « Plan pour une concurrence loyale dans le secteur de la construction », de la dispense de versement du précompte professionnel pour le travail en équipe dans le secteur de la construction et les secteurs connexes et, enfin, de la « loi sur les activités complémentaires ».¹⁰ Avec la réforme des services d'inspection sociale, il a été décidé de renforcer le rôle stratégique et de coordination du SIRS, notamment via la création d'un « Centre de connaissance sur la fraude sociale » soutenu scientifiquement. Ce Centre de connaissance veut élaborer une stratégie basée sur les preuves afin d'aborder la fraude sociale. C'est une initiative qui mérite d'être applaudie.

Enfin, vu que les cotisations sociales et taxes sont réduites, voire supprimées, on peut établir que la « concurrence déloyale » dans le secteur de la construction est largement légalisée via toutes sortes de formes d'emplois atypiques (détachement, activité complémentaire indépendante, « lois sur les activités complémentaires » etc.). Par conséquent, on ne joue pas sur un pied d'égalité. De plus, il n'y a pas de garantie suffisante d'un minimum de connaissances professionnelles. Cette situation est particulièrement malsaine et, donc, intenable. Le nombre de personnes qui paient des taxes en Belgique ainsi que leur base imposable sont ainsi en baisse. Il faut donc aspirer à une plus grande part de travailleurs et indépendants actifs sur les chantiers belges, qui sont imposés « normalement » en Belgique.

Il ressort de la discussion entre les partenaires sociaux, lors de la conférence nationale, qu'il existe un consensus autour de certains points d'action dans la lutte contre le travail non déclaré :

- le nombre d'inspecteurs doit être suffisant. Les contrôles doivent être effectués de la manière la plus ciblée possible, notamment via l'utilisation du couplage de données et de l'exploration de données ;
- une plus grande collaboration nationale et transnationale est nécessaire entre les acteurs concernés ;
- le « Plan pour une concurrence loyale dans le secteur de la construction » doit être évalué ;
- enrayer les formes d'emploi atypiques comme « la loi sur les activités complémentaires ».

8 La dispense de versement du précompte immobilier atteignait 3% des salaires imposables en 2018 et 6% des salaires imposables en 2019. Cette année, la mesure a atteint « sa vitesse de croisière » et la dispense s'élève à 18% des salaires imposables.

9 Il s'agit notamment d'une réduction des cotisations patronales de 33 à 25 pour cent.

10 Depuis mi-2018, les activités complémentaires rémunérées doivent être déclarées en ligne (www.bijklussen.be). Les activités complémentaires sont possibles si la personne fait partie d'un des groupes suivants : travailleurs actifs à au moins 4/5, indépendant à titre principal, pensionné. Tant que les revenus issus des activités complémentaires ne dépassent pas 6 000 euro par année civile, aucune taxe ou cotisation sociale n'est due.

Summary

A ‘European Platform tackling undeclared work’ (‘the Platform’) was launched in May 2016 with the aim of bringing together authorities and actors involved in fighting undeclared work in order to tackle this issue more effectively and efficiently. The Platform aims to foster closer cooperation between EU Member States and to increase, and promote transfer of, knowledge concerning undeclared work and the fight against it. To ensure that the work done at EU level has a concrete follow-up at national level, two European social partners active in the construction sector (EFBWW and FIEC) submitted a project proposal entitled *TUWIC - Tackling undeclared work in the construction sector*. The project aims to promote initiatives to tackle undeclared work in the construction sector in seven countries (Belgium, France, Austria, Italy, Romania, Bulgaria and Spain). In Belgium,¹¹ it was decided to draw up, based on a discussion paper, a ‘state of play’ of the current extent of undeclared work in the Belgian construction sector and the action being taken to tackle it. A national conference was also held on 20 February 2020.

Undeclared work encompasses forms of work for which no VAT, social security contributions or other taxes are paid. It remains a daily reality in the Belgian economy, not least in the construction sector. It creates unfair competition for companies that do follow the rules and means that workers do not benefit from social protection. Undeclared work also implies that customers have no guarantees when it comes to poorly executed work. Last but not least, it leads to a fall in public revenues and therefore to an erosion of social security funding.

A combination of measures will always be needed to tackle undeclared work, taking into account the three circumstances (‘pressure’, ‘opportunity’ and ‘rationalisation’) that prompt a company or an individual to resort to undeclared work. Here, a distinction should be drawn between tackling undeclared work in business-to-business (B2B) activities and undeclared work in business-to-consumer (B2C) activities. At the same time, measures will be needed at European as well as national level.

Over the past decade, undeclared work in the Belgian construction sector has acquired a strong trans-national dimension. The number of incoming posted workers and self-employed workers in the Belgian construction sector has skyrocketed. Use of such workers has also led to abuses. However, the monitoring and enforcement of these abuses by social inspectorates is made harder by the need for effective cross-border cooperation. Nevertheless, ‘momentum’ is arguably building in the fight against cross-border social fraud and undeclared work. For example, the provisions of Directive (EU) 2018/957¹² have to be transposed into national law by 30 July 2020. This means that a major effort is required by the relevant social inspectorates in the second half of 2020 to inform stakeholders (among other things via the single national website, by updating and translating the guidelines¹³ and checklists¹⁴ published by the Social Intelligence and Investigation Service (SIOD/SIRS), and via so-called ‘flash inspections’), and afterwards to carry out checks on Belgian contractors who use posting

¹¹ In Belgium, the project was coordinated by AC ABVV/CG FGTB. The other partners were ACV BIE/CSC BIE, the Belgian Construction Federation and Bouwunie.

¹² Directive (EU) 2018/957 of the European Parliament and of the Council of 28 June 2018 amending Directive 96/71/EC concerning the posting of workers in the framework of the provision of services.

¹³ <https://www.siod.belgie.be/fr/publications/directives-construction>

¹⁴ <https://www.siod.belgie.be/fr/publications/secteur-de-la-construction-check-list>

as well as on the foreign service providers themselves. In addition, the debate on the revision of the Regulation on the coordination of social security systems¹⁵ is still ongoing. Better verification of posting conditions by the competent public authorities prior to issuing an A1 form¹⁶ is key to tackling cross-border fraud through posting. Checks on payment of the correct level of social security contributions in the sending Member State should also be enhanced, primarily through exchange of information between the competent authorities in the receiving and sending Member States. Cross-border cooperation will also be necessary to ensure (more effective) enforcement of financial sanctions. Finally, the recently established European Labour Authority (ELA) will be an important partner in the fight against cross-border social fraud.

The huge amount of attention given to the issue of ‘social dumping’ through posting can sometimes create the impression that ‘national’ undeclared work is no longer a problem. Yet it remains a challenge that cannot and should not be ignored. In fact, undeclared work was already a reality before social dumping through posting became a hot topic of debate. The results of public opinion surveys (see the recent ‘Special Eurobarometer 498 on undeclared work’) and inspections by social inspectorates show that undeclared work is still a reality in the Belgian construction sector. According to the National Bank of Belgium, around a fifth of the wealth generated by the construction sector comes from activities in the black economy. This estimate of the extent of undeclared work is considerably higher than for other sectors. The phenomenon is still all too often excused or downplayed: ‘undeclared work is the oil that keeps the economy going’. It still seems to be culturally accepted in Belgium. This highlights the vital importance of inspectorates and the criminal justice system. After all, enforcement cannot be left to the social partners because ‘self-regulation’ is always going to be difficult. Infringement rates remain very high, despite the fact that the social inspectorates have been focusing on the sector for decades. So we cannot and must not lower our guard. Consequently, any update to the ‘Plan for Fair Competition in the construction sector’¹⁷ should not focus on ‘social dumping’ alone but should also consider purely ‘national’ undeclared work. This could be done by involving the tax inspectorates more in consultations and inspections. Indeed, social inspectorates are much less involved in tackling undeclared work in B2C activities. Tax inspectorates have an important role to play in this area, in terms of both verifying the income of self-employed workers and checking construction-related VAT returns.

The recent exemption from payment of wage withholding tax for shift work in the construction and related sectors,¹⁸ together with the so-called ‘tax shift’,¹⁹ undoubtedly represents a sizeable tax break for the construction sector and therefore a significant tax expense for the Belgian government. Such measures should normally lead to a decrease in undeclared work and an increase in the number of regular jobs done by workers, especially given the positive economic climate. This leads us to the observation that assessments of the extent of and trend in undeclared work and efforts to tackle it are based too heavily on feeling rather than fact. It ‘feels’ as if undeclared work has decreased, it ‘feels’ as if the tax shift is causing an increase in the number of national workers, and so on. Consequently, there is an urgent need for much better monitoring of the phenomenon, with before and after evaluations of the measures taken to combat it, starting with an evaluation of the ‘Plan for Fair Competition in the construction sector’, of the exemption from payment of wage withholding tax for shift

15 Regulation (EC) No 883/2004 on the coordination of social security systems and Regulation (EC) No 987/2009 of the European Parliament and of the Council of 16 September 2009 laying down the procedure for implementing Regulation (EC) No 883/2004 on the coordination of social security systems.

16 The A1 form is a statement concerning the social security legislation applying to the individual concerned. Among other things, the form must be requested by the employer when workers are posted abroad.

17 The plan was signed in 2015 between the social partners and the relevant authorities and sets out specific measures to tackle social fraud and promote fair competition. It contains 40 measures, 26 national and 14 transnational.

18 The wage withholding tax exemption amounted to 3% of taxable remuneration in 2018 and 6% of taxable remuneration in 2019. This year, the measure is operating ‘at full speed’ and the exemption amounts to 18% of taxable remuneration.

19 This includes a reduction in employer contributions from 33 to 25%.

work in the construction and related sectors, and finally of the ‘law on side jobs’.²⁰ As part of the reform of social inspectorates, it was decided to strengthen the strategic and coordinating role of the SIOD/SIRS, among other things by setting up a scientifically-based Knowledge Centre on Social Fraud, one of whose aims is to develop an evidence-based strategy to tackle social fraud. This initiative is to be applauded.

Finally, one can argue that unfair competition in the construction sector, caused by some players paying no, or lower, social security contributions or other taxes, has been legalised to a significant extent by a range of atypical forms of employment (posting, self-employment in a secondary activity, ‘law on side jobs’, etc.). This has resulted in the absence of a level playing field. Moreover, there are insufficient guarantees that players operating in the sector have the minimum professional knowledge required. This is a very unhealthy and therefore an untenable situation. It means that the number of people paying taxes in Belgium, as well as their tax base, are declining. That is why efforts must be made to increase the proportion of employed and self-employed workers on Belgian construction sites who are taxed in a ‘normal’ way in Belgium.

Discussions between the social partners at the national conference revealed a consensus on some of the actions needed to tackle undeclared work:

- there must be a sufficiently large pool of inspectors. Checks and inspections must be as targeted as possible, e.g. by using data matching and data mining;
- more national and transnational cooperation between stakeholders is needed;
- the Plan for Fair Competition in the construction sector must be evaluated;
- atypical forms of employment must be stopped, e.g. ‘law on side jobs’.

²⁰ As of mid-2018, paid side jobs must be registered online (www.bijklussen.be). Side jobs are possible for the following groups: employees who work at least 4/5 of full-time working hours, people who are self-employed in their main occupation, and retired people. As long as the income from side jobs is less than 6,000 euro per calendar year, no social security contributions or taxes have to be paid on it.

1 | Introduction

En mai 2016, la « Plateforme européenne de lutte contre le travail au noir » (« la plateforme ») a été lancée avec l'objectif de rassembler les autorités et les acteurs impliqués dans la lutte contre le travail au noir afin d'aborder le problème de manière plus efficace et plus ciblée. La plateforme souhaite encourager une collaboration plus étroite entre les États membres ainsi que développer les (transferts de) connaissances au sujet du travail au noir et la lutte contre ce phénomène. Afin de veiller à ce que les activités européennes fassent l'objet d'un suivi concret au niveau national, deux partenaires sociaux européens actifs dans le secteur de la construction (FETBB²¹ en FIEC²²) ont introduit une proposition de projet intitulée « *TUWIC- Tackling undeclared work in the construction sector* » (Lutter contre le travail au noir dans l'industrie de la construction). Le projet encouragera des initiatives de lutte contre le travail au noir dans 7 pays (Belgique, France, Autriche, Italie, Roumanie, Bulgarie et Espagne) et facilitera des conférences tripartites nationales concernant le travail au noir.²³ Le but de ces conférences est de lancer une discussion sur les mesures et actions concrètes qui pourraient combattre le travail au noir dans le secteur de la construction et éventuellement les développer. Les actions doivent, dans la mesure du possible, être conformes aux choix et priorités des partenaires sociaux concernés ainsi qu'à la situation du pays concerné.

Des actions nationales concrètes peuvent être basées sur une « boîte à outils » commandée par la Plateforme (Venturi, 2017). La boîte à outils offre un aperçu des mesures (« bonnes pratiques ») que les acteurs impliqués dans la lutte contre le travail au noir dans le secteur de la construction pourraient éventuellement prendre. Pour la Belgique, il a été décidé de ne pas se focaliser sur l'élaboration d'une seule action concrète dans la lutte contre le travail au noir, et ce pour de diverses raisons sous-jacentes. Tout d'abord, un « Plan pour une concurrence loyale dans le secteur de la construction » (PCL) a déjà été signé en 2015 par le secrétaire d'Etat à la Lutte contre la fraude sociale, le ministre des Classes moyennes, des Indépendants et des PME, ainsi que par les syndicats, les organisations patronales et les administrations concernées. Le PCL contient 40 mesures concrètes, dont 26 nationales et 14 transnationales, pour combattre plus efficacement la fraude sociale et le dumping social dans le secteur de la construction. En outre, un plan d'action détaillé et ambitieux de lutte contre la fraude sociale a été élaboré par le Service d'information et de recherche sociale (SIRS) pour 2020. Le plan d'action comporte 55 actions concrètes basées sur 5 objectifs stratégiques. L'on pourrait dès lors affirmer qu'une « boîte à outils nationale pour la lutte contre le travail au noir dans le secteur de la construction » existe déjà si les deux documents sont réunis. Enfin, nous voulions éviter que le choix d'une action concrète ne soit pas suffisamment soutenu par tous les partenaires sociaux concernés. C'est pourquoi, il nous semblait plus intéressant de faire d'abord le point sur l'ampleur du travail au noir dans le secteur de la construction en Belgique et sur la lutte contre ce phénomène, ce au moyen du présent document de discussion ainsi que par l'organisation d'une conférence nationale qui a eu lieu le 20 février 2020. L'objectif des deux initiatives était de mieux comprendre les mesures récentes et leur impact éventuel sur l'évolution du travail au noir (chapitre 4) ainsi que les mesures potentielles de lutte contre le travail au noir (*chapitre 5*). Toutefois, il est apparu nécessaire de se faire une idée du

²¹ Fédération européenne des travailleurs du bâtiment et du bois - www.efbww.eu.

²² Fédération de l'industrie européenne de la construction - www.fiec.eu.

²³ Pour la Belgique, le projet a été coordonné par la CG - FGTB. Les autres partenaires concernés étaient la CSC BIE, la Confédération Construction et Bouwunie.

profil et de l'évolution de l'emploi régulier dans le secteur de la construction en Belgique. En effet, la Belgique est très différente par rapport à plusieurs autres pays impliqués dans le projet TUVIC. Un grand nombre de travailleurs et d'indépendants actifs sur les chantiers belges sont « détachés » d'un autre pays vers la Belgique pour y fournir des services (temporaires) (*chapitre 2*). Si nous voulons adopter une approche exhaustive du travail au noir dans le secteur belge de la construction, il faut certainement prendre en compte cette réalité. Enfin, il était important de se faire une idée de l'ampleur du travail au noir dans le secteur de la construction en Belgique (*chapitre 3*). A cet effet, nous reprenons un aperçu des estimations disponibles ainsi que des résultats des contrôles des services d'inspection sociale.

1.1 Questions de recherche

Ce document de discussion aborde 4 questions de recherche. Elles constituent également les chapitres respectifs de ce document.

1. Quels sont le profil et l'évolution de l'emploi régulier dans le secteur de la construction en Belgique ?
2. Quelle est l'ampleur du travail au noir dans le secteur de la construction en Belgique ?
3. Quelles sont les mesures récentes susceptibles d'avoir eu un impact sur le travail au noir dans le secteur ?
4. Selon les acteurs concernés, quelles sont les mesures utiles pour combattre le travail au noir dans le secteur de la construction en Belgique ?

1.2 Méthodologie de la recherche

Sur la base d'une revue de la littérature ainsi que des interviews auprès des syndicats et organisations d'employeurs concernés et les services d'inspection sociale, une réponse sera formulée dans la mesure du possible aux questions de recherche ci-dessus.²⁴

²⁴ Nous remercions tout particulièrement la CG – FGTB (Gianni De Vlaminck, Annick Cannaeert et Alexandre Govaerts), la CSC BIE (Tom Deleu, Iwein Beirens et Maaike Vanhee), Bouwunie (Jean-Pierre Waeytens et Twain De Hondt), la Confédération Construction (Jan Vochten, Jean-Pierre Liebaert et Hendrik De Wit), le SIRS (Bart Stalpaert, Frank Delbeke et Dominique Boels) et Constructiv (Marc Van Engeland, Nathalie Hoste et Stef Nimmegeers).

2 | Ampleur et évolution de l'emploi régulier

Ce chapitre aborde l'ampleur de l'emploi régulier dans le secteur de la construction en Belgique. Contrairement à l'ampleur du travail irrégulier dans le secteur, il semblerait que cette ampleur puisse aisément se mesurer de manière correcte. La réalité est toutefois différente. Les statistiques de l'emploi belges disponibles ne tiennent pas suffisamment compte d'une forme d'emploi en forte croissance, à savoir celle de la prestation de services par détachement (*voir section 2.1*). Cette situation, dans laquelle un employeur envoie des travailleurs temporaires dans un autre pays pour y travailler pendant une certaine période²⁵, est devenue une forme d'emploi importante dans certains secteurs belges, notamment dans le secteur de la construction. Par conséquent, l'ampleur réelle du nombre de personnes actives sur les chantiers de construction en Belgique est (fortement) sous-estimée. Pour cette raison, l'ampleur de ce groupe sera également mise en exergue. Cela se fera e. a. sur la base des statistiques de l'emploi collectées et publiées par Constructiv²⁶ (*voir section 2.2*).

2.1 Une importance croissante du détachement en Belgique, mais une tache blanche dans les statistiques de l'emploi

La mobilité de la main-d'œuvre entre les pays recourant au détachement a fortement augmenté dans l'Union européenne au cours de la dernière décennie. La Belgique est le 3^e État membre d'accueil plus important de travailleurs détachés et indépendants d'un autre État membre (De Wispelaere, De Smedt & Pacolet, 2020). Malgré l'importance croissante du détachement en Belgique, les statistiques sur son ampleur et son profil ne sont pas encore systématiquement analysées et publiées, ce contrairement à ce qui se passe, p.ex. en France (DGT, 2019).

En outre, les statistiques de l'emploi belges ne tiennent pas compte actuellement du solde des travailleurs détachés entrants et sortants dans le calcul de « l'emploi national ». Ce « concept national » n'inclut que les personnes qui effectuent un travail rémunéré pour un employeur établi en Belgique (ou qui sont établies en Belgique en tant qu'indépendants). Il s'agit d'une lacune si l'on veut avoir une vue sur le nombre réel de personnes travaillant en Belgique, ou spécifiquement dans le secteur de la construction, sur le nombre réel de personnes actives sur les chantiers de construction en Belgique.

Pour mesurer l'emploi dans un pays, l'on pourrait en effet supposer que la première étape consiste à examiner où les prestations de travail sont effectuées. Cela n'a rien à voir avec le lieu d'implantation de l'employeur et le lieu où le travailleur est assuré socialement. Dans le cas de la « mobilité européenne de la main-d'œuvre », cela est indépendant du fait que celle-ci s'effectue via la libre circulation des travailleurs ou la libre circulation des services. La remarque ci-dessus ne s'applique pas uniquement aux statistiques de l'emploi en Belgique, mais il s'agit en fait d'une lacune et d'un défi européens.²⁷

²⁵ Un travailleur indépendant peut également se détacher vers un autre pays pour y fournir temporairement certains services.

²⁶ Constructiv est le Fonds de Sécurité d'Existence pour le secteur de la Construction.

²⁷ En Belgique, comme dans tous les pays de l'UE, les comptes nationaux, dont font partie les statistiques de l'emploi, sont établis selon les définitions du « Système européen des comptes nationaux et régionaux - SEC 2010 ».

La méthodologie actuelle en vue de calculer l'emploi national fait en sorte qu'on sous-estime surtout l'emploi réel dans le secteur de la construction en Belgique. Cela est principalement dû à l'afflux important de travailleurs détachés et indépendants. Dans la section suivante, nous entreprendrons une première tentative en vue d'une estimation la plus correcte possible de l'emploi régulier dans le secteur de la construction en Belgique.

2.2 Une estimation de l'emploi régulier réel

Sur la base des chiffres de la Banque nationale de Belgique (BNB), il s'avère qu'environ 279 300 personnes en moyenne étaient occupées en 2018 sous le code NACE F « construction ». Il s'agissait de 207 900 travailleurs (74% du total) et de 71 400 indépendants (26% du total). Seuls les travailleurs occupés par un employeur belge et les indépendants établis en Belgique sont inclus dans ces données. Par conséquent, le chiffre de 279 300 personnes ne tient pas compte des travailleurs détachés entrants, ni d'une correction pour les détachés sortants.

Entre 2011 et 2016, le nombre de salariés dans le secteur de la construction en Belgique a connu une forte baisse. Il s'agissait d'une diminution de 14 500 travailleurs.²⁸ Elle est d'autant plus surprenante vu l'évolution positive des variables macroéconomiques du secteur de la construction sur la même période (par exemple, le chiffre d'affaires et la valeur ajoutée brute). Toutefois, le nombre d'indépendants a connu une évolution positive constante au cours des dix dernières années. Cependant, cette augmentation ne compense pas la baisse qui s'est produite pour les salariés. Dans l'ensemble, le nombre total de personnes occupées a encore augmenté depuis 2016. Par conséquent, l'emploi total en 2018 est revenu au même niveau qu'en 2011.

Tableau 1 Evolution de l'emploi dans la construction (NACE F), Belgique, 2009-2018, en milliers

| | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 |
|---|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Travailleurs | 216,8 | 217,5 | 220,2 | 219,9 | 214,9 | 209,5 | 206,2 | 205,7 | 206,3 | 207,9 |
| <i>Par rapport à l'année précédente</i> | | 0,7 | 2,7 | -0,3 | -5 | -5,4 | -3,3 | -0,5 | 0,6 | 1,6 |
| Indépendants | 57 | 58,5 | 59,6 | 60,9 | 62,2 | 63,5 | 65,8 | 68,2 | 69,9 | 71,4 |
| <i>Par rapport à l'année précédente</i> | | 1,5 | 1,1 | 1,3 | 1,3 | 1,3 | 2,3 | 2,4 | 1,7 | 1,5 |
| Nombre total de personnes occupées | 273,8 | 275,9 | 279,8 | 280,8 | 277,1 | 273 | 271,9 | 273,8 | 276,3 | 279,3 |
| <i>Par rapport à l'année précédente</i> | | 2,1 | 3,9 | 1 | -3,7 | -4,1 | -1,1 | 1,9 | 2,5 | 3 |

Source BNB.Stat

Le fait qu'entre 2011 et 2016, le nombre de salariés ait diminué, malgré le climat économique positif, soulève beaucoup de questions. Cela s'explique en grande partie par l'évolution du nombre de travailleurs détachés et indépendants entrants au cours de la même période. Dans les paragraphes suivants, nous nous attarderons sur l'ampleur et l'évolution de ce phénomène. Pour la Belgique, sur la base des données disponibles sur les détachements entrants via la base de données LIMOSA (acronyme pour « *Landenoverschrijdend Informatiesysteem ten behoeve van Migratie Onderzoek bij de Sociale Administratie* ») (Réseau transnational d'information pour l'étude des flux migratoires à l'administration sociale), il est possible de se faire une idée de l'ampleur et du profil des détachés entrants. En effet, depuis le 1^{er} avril 2007, l'obligation de notification LIMOSA prévoit une notification préalable des travailleurs détachés et des indépendants entrants.

²⁸ Le rapport annuel de Constructiv pour 2017 signale qu'une réduction substantielle du nombre d'ouvriers assujettis à la sécurité sociale belge a eu lieu au cours des années 2012-2015 (environ -20 000 équivalents temps plein). Cela concerne les ouvriers occupés dans des entreprises ayant l'indice 024, 026, 044, 054, 224, 226, 244 et 254.

Pour environ 250 000 personnes détachées uniques²⁹, il a été rapporté dans LIMOSA qu'elles travailleraient au moins un jour en Belgique dans le courant de 2018 (De Wispelaere, Chakkar & Struyven, 2020). L'on pourrait dès lors dire que le credo bien connu du gouvernement fédéral belge, « jobs, jobs, jobs », est d'autant plus réalisé si l'on inclut les personnes détachées entrantes. Toutefois, ce groupe n'aura jamais effectué des services en Belgique en même temps en 2018. En effet, les personnes sont souvent détachées pour une période relativement courte. Afin de ne pas surestimer l'impact sur l'emploi total, il est préférable de calculer une moyenne du nombre de détachés entrants actifs dans l'économie belge. En moyenne en 2018, il y avait environ 133 000 personnes détachées actives en Belgique, dont 115 000 étaient des travailleurs détachés.

Les chiffres ci-dessus comprennent l'ensemble de l'économie belge. Sur la base des données disponibles au niveau européen et belge, on peut affirmer qu'un groupe important de détachés est actif dans le secteur de la construction (De Wispelaere, De Smedt & Pacolet, 2020 ; De Wispelaere & Pacolet, 2017). Ainsi, il s'est avéré, sur la base des chiffres de 2015, qu'environ 130 000 travailleurs détachés via LIMOSA auraient travaillé au moins une journée dans le secteur de la construction en Belgique. Cet afflux important a sans aucun doute entraîné un effet d'éviction en Belgique du nombre de travailleurs « nationaux » occupés dans le secteur de la construction. Ainsi, on peut affirmer que plus d'une personne sur cinq occupées dans le secteur de la construction en Belgique est un travailleur détaché (voir également le rapport annuel de Constructiv de 2016).

La part importante des travailleurs détachés dans l'emploi total du secteur de la construction en Belgique peut également être déterminée sur la base du *tableau 2* repris ci-dessous. Il s'agit de statistiques de l'emploi collectées par Constructiv. Notez que dans ce cas, le terme « secteur de la construction » est interprété de manière plus étroite (p.ex. pour le calcul du nombre d'ouvriers, les déclarations DMFA des entreprises ayant le préfixe 024, 026, 044, 054, 224, 226, 244 et 254 sont prises en compte. Il s'agit là d'une approche plus restrictive que le nombre de salariés relevant du code NACE F de la « construction »). Ce qui frappe dans le *tableau 2*, c'est qu'en 2017, pour la première fois depuis longtemps, il y a eu une diminution limitée du nombre d'ouvriers étrangers détachés. En outre, la baisse du nombre d'ouvriers liés à la sécurité sociale belge est restée limitée tant en 2017 qu'en 2018 (sur la base du code NACE F - voir *tableau 1* - il s'est même produit une légère augmentation) et le nombre d'intérimaires continue à augmenter d'année en année. Les chiffres pour 2018 montrent une chute significative du nombre d'ouvriers étrangers détachés actifs sur les chantiers belges. Toutefois, cette baisse est due à la modification de la manière dont les déclarations LIMOSA doivent être introduites. Depuis fin 2017, une définition plus étroite du secteur de la construction (Commission Paritaire n° 124) est appliquée et, dans le cas des activités du secteur de la construction, il est demandé si l'employeur paie une prime comparable à la prime des « timbres de fidélité » en vigueur en Belgique. Il y a une réelle chance que les entreprises « évitent » cette question, malgré le fait qu'elles soient actives dans le secteur de la construction.³⁰ Cela compromet évidemment la fiabilité des chiffres, ce qui rend difficile un monitoring plus poussé de l'évolution des détachements dans le secteur de la construction.

29 « Unique » signifie qu'ils ne sont comptés qu'une fois par an, bien qu'ils puissent être détachés plusieurs fois dans l'année.

30 Sur la base des données pour 2018, il s'avère que malgré la possibilité de déclarer des activités dans 17 secteurs spécifiques, un tiers des personnes détachées est toujours déclaré dans le secteur « autres » (De Wispelaere, Chakkar & Struyven, 2020).

Tableau 2 Evolution de l'occupation dans le secteur de la construction entre 2015 et 2018

| | 2015 | | 2016 | | 2017 | | 2018 | |
|---|------------|------------------------|------------|------------------------|------------|------------------------|------------|------------------------|
| | Nombre | Evolution 15/14 (en %) | Nombre | Evolution 16/15 (en %) | Nombre | Evolution 17/16 (en %) | Nombre | Evolution 18/17 (en %) |
| Nombre employeurs construction | 24 499 | | 24 509 | 0,0 | 24 641 | 0,5 | 24 367 | -1,1 |
| Occupation | | | | | | | | |
| Ouvriers assujettis à l'ONSS belge (DMFA) | | | | | | | | |
| * en nombre de têtes | | | | | | | | |
| - nombre d'ouvriers réguliers | 151 911 | -3,6 | 149 729 | -1,4 | 149 231 | -0,3 | 147 869 | -0,9 |
| - nombre d'intérimaires | 13 164 | 25,9 | 15 860 | 20,5 | 17 502 | 10,4 | 18 670 | 6,7 |
| * en nombre d'équivalents temps plein, y compris les intérimaires | 118 306 | -3,5 | 117 252 | -0,9 | 117 114 | -0,1 | 118 090 | 0,8 |
| Main-d'œuvre étrangère détachée (LIMOSA) | | | | | | | | |
| * nombre de notifications | 423 624 | 23,9 | 507 378 | 19,8 | 511 705 | 0,9 | 453 962 | -11,3 |
| * nombre travailleurs (unique) | 92 967 | 10,2 | 101 819 | 9,5 | 101 358 | -0,5 | 75 758 | -25,3 |
| * nombre indépendants (unique) | 18 709 | 24,5 | 21 549 | 15,2 | 23 369 | 8,4 | 25 152 | 7,6 |
| Nombre de jours déclarés à l'ONSS (DMFA) | | | | | | | | |
| * nombre total de jours | 38 260 250 | -3,4 | 37 841 209 | -1,1 | 37 604 741 | -0,6 | 37 536 216 | -0,2 |

Source Constructiv – Rapport annuel 2016-2018

En tenant également compte du détachement entrant, l'aperçu réel de l'occupation régulière dans le secteur du bâtiment est désormais bien plus clair. Néanmoins, il y a également d'autres formes d'emplois (atypiques) pour être actif dans le secteur de la construction belge. Ainsi, on distingue le groupe de personnes qui perçoivent un revenu non-taxé grâce à la « loi sur les activités complémentaires », tout comme on distingue ceux qui offrent leurs services par le biais de toutes sortes de plateformes d'économie collaborative³¹. Depuis mi-2018, les activités complémentaires rémunérées doivent être déclarées en ligne (www.bijklussen.be). Avoir une activité complémentaire est possible si vous appartenez à l'un des groupes suivants : travailleur ayant au moins un 4/5^e, indépendant à titre principal, pensionné. Tant que les revenus de l'activité complémentaire se situent en dessous des 6 000 euros par année civile, il ne faut payer ni cotisation sociale ni impôt. Tous les montants sont indexés annuellement (6 340 euros pour 2020 ou 528,33 euros par mois). Après un an, près de 15 200 personnes uniques s'étaient enregistrées en ligne pour exercer une activité complémentaire, et 6 mois après, il s'agissait de 22 216. Il s'agirait principalement d'activités associatives et moins d'activités orientées d'un citoyen à l'autre. Sur la base des données de l'ONSS, il semblerait aussi que seule une partie des personnes ayant enregistré leurs activités complémentaires travailleraient dans le secteur de la construction.³² Des données sur le nombre de personnes actives avec leurs activités complémentaires dans le secteur de la construction sont certainement utiles. Elles peuvent en effet donner une idée de la part « d'économie noire » qui est « blanchie ». Il s'agit en fait d'une forme régularisée du travail au noir. Cela suppose naturellement que les activités sont scrupuleusement enregistrées en ligne, ce qui n'est bien sûr pas encore le cas aujourd'hui.

³¹ Pour un aperçu des plateformes reconnues voir

<https://financien.belgium.be/sites/default/files/downloads/127-deeeconomie-lijst-erkende-plattformen-20190911.pdf>

³² Entre le 15 juillet 2018 et fin mai 2019, 251 particuliers se sont déjà lancés dans ce que l'on définit comme « gestion de bâtiments, gestion de clés et travaux d'entretien ».

3 | Ampleur du travail au noir : toujours un problème majeur ?

Tant la définition du concept « travail au noir » que la méthodologie pour le mesurer font l'objet de nombreux débats dans la littérature internationale disponible. En conséquence, de nombreuses estimations de son ampleur circulent. Dans ce chapitre, nous allons donc aborder la définition du concept (*section 3.1*) pour ensuite vous présenter certaines données concernant l'ampleur du travail au noir dans le secteur de la construction belge (*section 3.2*). Dans la dernière section de ce chapitre (*section 3.3*), nous aborderons la forte augmentation de toutes sortes de formes d'emplois « atypiques » dans le secteur de la construction et de leur effet potentiel sur l'ampleur du travail au noir.

3.1 Définition et aspects du travail au noir : un monstre à plusieurs têtes

Un bon nombre de définitions du « travail au noir » circule. Elles dépendent souvent de la situation qu'on veut comprendre de façon théorique et/ou opérationnelle. L'objectif de cette section est d'établir une définition claire du principe plutôt que de donner un aperçu global des définitions disponibles.

La Commission Européenne (1998) a défini le travail au noir comme « toute activité rémunérée de nature légale, mais non déclarée aux pouvoirs publics, tenant compte des différences entre les systèmes réglementaires des États membres ». Cette définition exclut les activités criminelles et illégales, ainsi que le travail qui ne doit pas être déclaré. Il s'agit donc en soit d'une description assez étroite du concept de « travail au noir ». Toutefois, elle est dans la lignée de la définition que la BNB doit suivre dans ses efforts pour obtenir « l'exhaustivité » des comptes³³ nationaux et plus particulièrement le Produit Intérieur Brut (PIB) (ICN, 2006). Il sera en effet tenu compte de l'ampleur du travail au noir, par exemple, lors du calcul du PIB. Les procédures d'établissement des comptes nationaux sont standardisées par le 'Système de comptes nationaux (SCN).³⁴ Dans ce contexte, ce que l'on comprend par « économie souterraine et travail au noir » sont les activités suivantes (OCDE, 2012) :

- Activités pour se soustraire au paiement des revenus, TVA ou autres taxes ;
- Activités pour se soustraire au paiement des cotisations de sécurité sociale ;
- Activités pour échapper aux réglementations légales notamment concernant le salaire minimum, le temps de travail, la sécurité au travail ;
- Activités pour échapper à d'autres charges administratives.

Dans la lutte contre le travail au noir, ce concept sera également défini par les services d'inspection sociale et fiscale. Ainsi, dans les statistiques de contrôle du SIRS, « le travail au noir » est considéré

³³ On peut affirmer que les comptes nationaux représentent une sorte de système de comptabilité macroéconomique. Cela permet de rassembler dans un cadre cohérent un très grand nombre d'informations statistiques et d'en inférer des agrégats macroéconomiques qui permettent de dresser un état des lieux de l'économie belge.

³⁴ Au niveau européen, développé via un « Système européen des comptes nationaux et régionaux – SEC 2010 ».

comme une violation de la déclaration-DIMONA³⁵, l'occupation des travailleurs étrangers et indépendants soumis à la sécurité sociale belge,³⁶ le non-paiement des cotisations sociales, le cumul avec le chômage, et finalement l'absence de déclaration LIMOSA de travailleurs détachés entrants.

Différentes formes de travail au noir peuvent se présenter. De cette manière, quelqu'un peut être engagé sans qu'il ou elle soit inscrit. Il y a donc un risque que cette personne ne dispose pas d'un permis de séjour valable et/ou de carte de travail valable (pour les travailleurs) ou de carte professionnelle (pour les indépendants). De plus des heures supplémentaires non déclarées peuvent être prestées ou du travail au noir peut être réalisé alors que la personne est au chômage (économique). On ne peut pas non plus perdre de vue les faux indépendants et le fait que le statut d'indépendant complémentaire est parfois utilisé comme couverture pour le travail au noir. Finalement, le risque existe que les travailleurs détachés entrants ne disposent pas de déclaration LIMOSA ou que le niveau correct de cotisations sociales ne soit pas payé à l'Etat membre « envoyant » sa main d'œuvre. Pour les exemples susmentionnés, le particulier n'est en grande partie pas concerné. Le travail au noir peut bien sûr également concerner des prestations pour des particuliers pour lesquelles la TVA, les cotisations sociales et autres impôts ne sont pas payés.

Sur la base des définitions³⁷ ci-dessus, on pourrait affirmer que le travail au noir englobe des formes de travail non-déclaré qui entraînent *le non-paiement de la TVA, des cotisations de sécurité sociale et d'autres impôts*. Au vu de l'importance croissante du phénomène de détachement dans le secteur de la construction belge, le travail au noir doit également être analysé d'une perspective transfrontalière. Cela implique que les mesures dans la lutte contre le travail au noir ne peuvent pas uniquement être définies au niveau national. En outre, le risque existe que d'autres formes de fraudes fiscale et sociale³⁸ (transfrontalières) apparaissent avec le travail au noir, voir même des activités illégales et criminelles. Ce document de travail ne se concentrera pas là-dessus. Pas plus que sur la différence très mince entre la définition de « fraude » et d' « esquive ».

3.2 Ampleur du travail au noir : mesurer ce qui ne veut pas être mesuré

La 'dark figure' concernant l'ampleur du travail au noir (dans le secteur de la construction) est une question constamment récurrente. L'ampleur du phénomène et donc les revenus que perd l'Etat n'est qu'un des aspects sur le coût sociétal total du travail au noir. Le coût frauduleux réel peut être sous-divisé en trois catégories (Levi, Burrows, Fleming & Hopkins, 2007) :

- *Le coût de transfert de l'économie régulière à l'économie souterraine* : ce sont les activités qui ont lieu dans l'économie souterraine pour lesquelles aucun revenu ne peut être généré dans l'économie régulière ;
- *Le coût pour éviter le travail au noir* : ce sont des systèmes de contrôle mis sur pied, c'est la réalisation de campagne de sensibilisation pour conscientiser, ce sont les contrôles préventifs par les services d'inspection, ... ;
- *Le coût pour répondre au travail au noir* : c'est l'installation de systèmes de défense (contrôle, constat, sanction). Les services d'inspection sont dans ce sens indispensables à la lutte contre le travail au noir. D'un point de vue idéaliste, les coûts de contrôle sont moins élevés que les revenus générés

35 « Déclaration Immédiate - Onmiddellijke Aangifte ». Tout employeur est obligé de déclarer la mise en exercice d'un travailleur, au plus tard au moment même du début du travail.

36 (1) l'occupation de travailleurs étrangers qui n'ont pas obtenu de permis de séjour ou de travail ; (2) l'occupation de travailleurs étrangers qui ne disposent pas de carte de travail valable ; (3) des indépendants étrangers qui ne disposent pas de carte professionnelle obligatoire.

37 En outre, Debusscher (2015) définit le travail au noir comme suit : « l'activité exécutée par celui qui doit être considéré comme un travailleur, sans que les documents requis ne puissent être montrés, pour éviter le paiement des cotisations sociales ou échapper à certaines dispositions légales notamment concernant le salaire minimum, le temps de travail ou la sécurité de travail ... ou afin d'échapper à d'(autre)s obligations administratives ».

38 Parfois, il y a un lien avec la fraude aux allocations, qui consiste à encore travailler en étant en chômage économique.

par ces contrôles. Bien que le risque de contrôle expérimenté par la présence des services d'inspection doive être pris en compte (tombe plutôt sous « les coûts qui permettent d'éviter le travail au noir »).

Vuchelen (2011, p. 18) affirme que : « *la politique antifraude optimale du gouvernement ne doit que très peu financer la lutte contre la fraude, mais doit susciter une crainte telle que le contribuable craigne les contrôles et ne fraude donc pas ou très peu.* » Ce qui est bien sûr plus facile à dire qu'à faire.

3.2.1 Mesurer le travail au noir

Différentes méthodes sont utilisées afin de mesurer le travail au noir dans une économie où l'on fait la distinction entre les méthodes macro et micro. Les méthodes macro ont recours à une approche « top-down » pour laquelle une évaluation globale est réalisée. Ces méthodes macro sont critiquées dans la littérature à cause du manque de détails pour les secteurs ou catégories socio-économiques, le manque de définition univoque, la constitution de suppositions simplistes, ... Les méthodes micro utilisent une approche « bottom-up ». Le système d'enquêtes est souvent utilisé pour ce faire. De cette manière, la population peut être interrogée, mais surtout le secteur ainsi que les instances de contrôle.

En 2007, 2013 ainsi qu'en 2019, une enquête adressée à la population concernant le travail au noir a été lancée dans tous les pays membres de l'UE. Les résultats ne sont pas considérés comme représentatifs de l'ampleur du travail au noir car les réponses sont assez délicates (est-ce socialement acceptable ?), ce qui implique que les personnes interrogées seront moins enclines à avouer faire du travail au noir. En 2010, une enquête sur l'économie souterraine a été lancée spécifiquement pour la Belgique, sous le nom de SUBLEC (Survey on the Black Economy) (Pacolet et al., 2012). Auparavant, le secteur de la construction était également interrogé au sujet de la « concurrence déloyale » dans le secteur (Pacolet & Baeyens, 2007). La Grote Woononderzoek (GWO) (trad. Grande enquête sur l'habitat) en Flandre de 2013, permet d'avoir une meilleure vue d'ensemble sur l'ampleur et le profil du travail au noir pour les travaux de rénovation (Van den Broeck, 2015). Dans le questionnaire de la GWO, il a été demandé aux personnes interrogées si elles avaient facturé leurs travaux de rénovation. L'utilisation des données administratives accessibles auprès des instances de contrôle et la réalisation de contrôles aléatoires sont également des méthodes micro très utiles pour mesurer l'ampleur du travail au noir.

Les chiffres officiels et, espérons-le, exactes sur l'ampleur du travail au noir sont disponibles dans les comptes nationaux. Dans l'aspiration à l'exactitude de l'estimation des indicateurs macroéconomiques, les données concernant le travail au noir sont toujours gonflées dans les comptes nationaux. De cette manière, différentes méthodes sont utilisées afin de parvenir à une majoration aussi juste que possible (ICN, 2006). Dans une publication récente, il est expliqué en détails quelle méthodologie est utilisée afin de parvenir à une majoration. (ICN, 2017). Ce qui est amusant c'est que différentes suppositions doivent être faites car on tente de mesurer quelque chose qui ne veut pas être mesuré.³⁹

³⁹ « En raison de la nature de l'économie noire, l'estimation est en grande partie basée sur l'information indirecte et l'avis des experts, plutôt que sur de réels constats » (ICN, 2017).

3.2.2 Evaluations de l'ampleur du travail au noir dans le secteur de la construction belge

3.2.2.1 Sur la base des questionnaires et des comptes nationaux

Sur la base des résultats de l'enquête Eurobaromètre la plus récente sur le travail au noir (CE, 2020), il ressort que 16% des belges interrogés ont admis avoir payé des biens ou services au noir les 12 derniers mois. Parmi ce groupe, 34% avaient acheté cela pour des réparations ou travaux de rénovations dans leurs habitations. De ce fait, comparé aux autres services et biens, celui-ci est donc le plus susceptible d'être touché par le travail au noir. En outre, les chiffres pour la Belgique se situent au dessus de la moyenne européenne. Les chiffres pour 2019 ne s'éloignent presque pas de ceux de 2013, ce qui est bien sûr éloquents sur les résultats obtenus par la lutte contre le travail au noir.

Sur la base des résultats de SUBLEC, il est encore ressorti que 33% des personnes interrogées n'avaient pas eu de facture (complète) pour les travaux réalisés dans leurs habitations (Pacolet et al., 2012). Ce groupe n'avait en moyenne pas fait facturer 35% du montant. Selon la GWO, 22% des propriétaires qui avaient fait réaliser des travaux de rénovation ne les avaient fait facturer qu'en partie et 6% même sans aucune facture (Van den Broeck, 2015). Pour les facturations partielles, il s'agissait en moyenne de plus ou moins un tiers du prix qui n'était pas facturé. Finalement, dans le questionnaire du secteur du bâtiment (Pacolet & Baeyens, 2007), une différence régionale a surtout été remarquée pour les formes signalées de « concurrence déloyale ». En Flandre, les personnes questionnées ont ainsi répondu qu'ils avaient reçu plus 'd'offres déloyales' d'entreprises de construction étrangères ou de bureaux intérimaires étrangers alors qu'en Wallonie, se sont surtout des travailleurs au noir belges et étrangers qui ont été mentionnés. Les personnes interrogées en Wallonie estiment donc que les différentes formes de concurrence déloyale comme le non-paiement des cotisations sociales, ou de la TVA, ou d'autres taxes à l'étranger sont moins importantes que le non-paiement des cotisations sociales, ou de la TVA, ou autres taxes en Belgique. A l'époque, la concurrence déloyale des entrepreneurs étrangers était plus importante en Flandre qu'en Wallonie, où d'autres formes jouaient, probablement en raison de la croissance économique plus élevée en Flandre et en raison d'une situation différente sur le marché du travail en Wallonie (chômage considérablement plus élevé).

Les chiffres susmentionnés, basés sur les questions adressées à la population, montrent que le travail au noir dans le secteur de la construction belge demeure toujours une réalité. Ils ont bien sûr une limite importante, à savoir qu'ils ne prennent en compte que la situation entre entrepreneur et particulier ('business-to-consumer' (B2C)).⁴⁰ Ils n'esquissent donc pas l'image du travail au noir sur les « grands » chantiers. Pour cela, les entreprises de construction elles-mêmes devraient être interrogées ('business-to-business' (B2B)). La BNB (2010) affirme tout de même le suivant dans un dossier sur l'économie souterraine en Belgique : « comme dans la plupart des autres pays Européens, l'économie noire est la plus développée dans les secteurs économiques qui livrent la majeure partie de leurs productions à des particuliers. Cela vaut notamment pour le secteur de la construction (en particulier pour les installations et les finitions des bâtiments). » Sur la base de ce constat, conclure en disant que le travail au noir ne se produit pas sur les grands chantiers serait trop facile.

Dans les comptes nationaux belges, la majoration pour l'économie souterraine représente près de 4% du PIB. La richesse générée par le secteur de la construction (en termes de valeur ajoutée brute) représente environ 5% du PIB dont une partie significative est corrigée à cause des activités de l'économie noire. En outre, les corrections pour le travail au noir dans le secteur de la construction sont toujours plus élevées que dans les autres secteurs. Le chiffre d'affaires ainsi que la valeur ajoutée brute ont été augmenté de 20% en 2003 et l'excédent d'exploitation brut (qui représente le bénéfice et le

40 A l'exception de l'enquête dans le secteur de la construction qui a été réalisée en 2006 (Pacolet & Baeyens, 2007).

revenu du travail indépendant) a même été augmenté de plus 40% (Pacolet et al., 2009). La majoration pour les salaires noirs restait limitée à 8% pour 2003. Sur la base des chiffres pour 2012, il ressort que les majorations pour le secteur de la construction sont encore toujours très élevées. (ICN, 2017). De cette manière, la correction sur la valeur ajoutée brute se situe toujours au dessus des 20%.

3.2.2.2 Sur la base des données de contrôle

Le travail au noir est une réalité du secteur de la construction et cela ressort également des données de contrôle disponibles (voir aussi Pacolet et al., 2009 pour les données jusque 2007). Les données analysées dans le *tableau 3*, se limitent aux actions qui ont été effectuées collectivement dans le cadre du fonctionnement des cellules d'arrondissement (CA).⁴¹ Elles ne représentent naturellement qu'une fraction du nombre total de contrôles qui sont effectués par les différents services d'inspection sociale. Un nombre de constats intéressants peuvent être établis sur la base de ces statistiques. Dans un premier temps, nous constatons que le nombre de contrôle des CA dans le secteur de la construction ont fortement diminué entre 2014 et 2018. Néanmoins, en 2018, c'était le secteur le plus contrôlé après celui de l'Horeca.⁴² En outre, les contrôles effectués sont toujours plus orientés par l'utilisation croissante du couplage et de l'exploration de données (Deridder, 2015).

Environ 35% des contrôles effectués en 2018 ont donné un résultat « positif ». Ce pourcentage est resté relativement stable ces dernières années. Ce qui ressort réellement des statistiques c'est que seul un tiers des infractions dans le secteur de la construction seront qualifiées de « travail au noir ». C'est une réalité qui se présente beaucoup moins dans l'Horeca, un autre secteur fortement contrôlé. On pourrait dès lors affirmer que le secteur de la construction demeure toujours très perméable à la fraude sociale, mais moins au travail au noir. Le SIRS a affirmé le suivant à ce sujet en commentaires aux chiffres pour 2014 : « le pourcentage élevé de contrôles positifs dans le secteur de la construction peut être expliqué par les constats dressés lors des contrôles de travailleurs détachés étrangers pour lesquels des soupçons (lors d'un premier contrôle sur les chantiers) concernant une violation des régimes de sécurité sociale ou des régimes de travail ont été transmis aux services d'inspection compétents pour une analyse plus approfondie ». Ce ne serait absolument pas juste de limiter la fraude sociale actuelle du secteur de la construction belge à quelques abus de la part des entreprises étrangères grâce au système de détachement. Les statistiques de contrôle de l'ONSS et du CLS démontrent en effet que le pourcentage d'infractions commises par des entreprises de construction étrangères correspond à celui des entreprises de construction belges (SIRS, 2019e).

41 La cellule d'arrondissement est un organe institué par arrondissement judiciaire et présidée par l'auditeur du travail. Chaque cellule est composée d'un représentant des services d'inspection de l'Office National de l'Emploi (ONEm), de l'Office National de Sécurité Sociale (ONSS), du Contrôle des Lois Sociales (CLS) du Service public fédéral Emploi, Travail et Concertation sociale (SPF ETCS), de l'Institut national d'assurances sociales pour travailleurs indépendants (INASTI), de l'Institut National d'Assurance Maladie-Invalidité (INAMI). Siègent aussi dans les cellules : un représentant du Service public fédéral Finances, un magistrat du Parquet du Procureur du Roi, un membre de la police fédérale, et peuvent être invités des représentants des autres institutions publiques de sécurité sociale. Une des tâches du Service d'Information et de Recherche sociale (SIRS) est d'orienter les actions que les cellules d'arrondissement mènent, dans leur lutte contre le travail illégal et la fraude sociale.

42 En termes absolus. Il est plus intéressant de connaître le % d'employeurs, indépendants et travailleurs contrôlés par secteur.

Tableau 3 Contrôles et résultats cellules d'arrondissement, secteur de la construction, 2014-2018

| Année | Contrôles | | Infractions | | | Nombre moyen d'infractions par | | | Contrôles positifs | % contrôles positifs |
|-------|-----------|----------------------|--|--------------------------------------|--|--------------------------------|---------------------------|----------------------------|--------------------|----------------------|
| | Contrôles | Personnes contrôlées | Personnes impliquées dans une infraction en matière de travail au noir | Nombre d'infractions toutes matières | Nombre d'infractions en matière de travail au noir | Personne | Contrôle -toutes matières | Contrôle – travail au noir | | |
| 2018 | 2 976 | 6 657 | 836 | 1 523 | 511 | 0,08 | 0,51 | 0,17 | 1 028 | 35 |
| 2017 | 2 988 | 6 578 | 872 | 1 736 | 528 | 0,08 | 0,58 | 0,18 | 980 | 33 |
| 2016 | 3 665 | 8 464 | 1 192 | 2 392 | 715 | 0,08 | 0,65 | 0,20 | 1 291 | 35 |
| 2015 | 4 347 | 10 271 | 1 483 | 1 763 | 869 | 0,08 | 0,41 | 0,20 | 1 467 | 34 |
| 2014 | 5 255 | 13 192 | 2 092 | 1 485 | 1 351 | 0,10 | 0,28 | 0,26 | 2 170 | 41 |

Source SIRS statistiques cellules d'arrondissement

En outre, il est intéressant de savoir quelles formes de travail au noir sont les plus fréquentes lors des contrôles des CA. Près de la moitié des infractions constatées qui sont qualifiées de « travail au noir » correspondent à la combinaison d'une allocation de chômage (économique) à un travail non-déclaré. De plus, environ un quart des infractions en matière de travail au noir correspondent à des infractions sur la déclaration DIMONA. La part, exprimée en pourcentage, d'infractions sur la déclaration LIMOSA représentait encore 30% en 2014, mais a depuis lors déjà diminué de moitié. Le résultat est que le nombre d'infractions sur la déclaration DIMONA dépasse le nombre d'infractions sur la déclaration LIMOSA. Ce n'est en soi pas anormal vu que le nombre de personnes assurées socialement en Belgique est encore bien plus élevé que celui des personnes assurées socialement à l'étranger et envoyées en Belgique grâce au détachement. Néanmoins, les chiffres donnent l'impression que le respect de la déclaration LIMOSA s'est fortement amélioré comparé à il y a quelques années.

Tableau 4 Nombre d'infractions 'travail au noir' par matière, par contrôle des cellules d'arrondissement, secteur de la construction, 2014-2018

| Année | | DIMONA | Travail à temps partiel | Sécurité sociale | Chômage | Main d'œuvre étrangère – infraction lourde | Main d'œuvre étrangère – infraction légère | Main d'œuvre étrangère – carte professionnelle | LIMOSA | Total |
|-------|------------------|--------|-------------------------|------------------|---------|--|--|--|--------|-------|
| 2018 | Nombre | 126 | 26 | 4 | 247 | 26 | 4 | 2 | 76 | 511 |
| | Répartition en % | 25 | 5 | 1 | 48 | 5 | 1 | 0 | 15 | 100 |
| 2017 | Nombre | 138 | 26 | 13 | 251 | 28 | 2 | 3 | 67 | 528 |
| | Répartition en % | 26 | 5 | 2 | 48 | 5 | 0 | 1 | 13 | 100 |
| 2016 | Nombre | 159 | 44 | 15 | 350 | 32 | 5 | 4 | 106 | 715 |
| | Répartition en % | 22 | 6 | 2 | 49 | 4 | 1 | 1 | 15 | 100 |
| 2015 | Nombre | 221 | 43 | 18 | 384 | 35 | 1 | 0 | 167 | 869 |
| | Répartition en % | 25 | 5 | 2 | 44 | 4 | 0 | 0 | 19 | 100 |
| 2014 | Nombre | 290 | 32 | 33 | 531 | 50 | 9 | 3 | 403 | 1 351 |
| | Répartition en % | 21 | 2 | 2 | 39 | 4 | 1 | 0 | 30 | 100 |

Source SIRS – Statistiques cellules d'arrondissement

Il appert des entretiens avec les parties prenantes ainsi que d'une enquête récente du SIRS (2019c) destinée aux partenaires sociaux du secteur de la construction, que le travail au noir n'est pas considéré comme le phénomène de fraude majeur dans le secteur. C'est plutôt et surtout la problématique du 'dumping social' dans le cadre du recours au détachement qui est pointée du doigt. Vu l'énorme attention accordée par les partenaires sociaux au détachement des travailleurs et les problèmes de fraude sociale transfrontalière qui en découlent, on a parfois l'impression que le travail au noir « national » n'est plus un problème. On peut se demander si on veut ainsi faire le silence sur une certaine réalité, car le plan d'action de lutte contre la fraude sociale 2020 (SIRS, 2019b) conclut, sur la base d'une évaluation des risques, que le travail non déclaré doit être considéré comme un des plus grands phénomènes de fraude. Les statistiques ci-dessus démontrent d'ailleurs aussi que le travail au noir dans le secteur de la construction est loin d'avoir disparu.

Il n'est pas non plus toujours très clair ce qu'on entend par 'dumping social'. C'est un terme générique qui, depuis plus de 10 ans, est mis en rapport avec le recours au détachement. Dans le passé, ce terme était plutôt associé à la libre circulation des travailleurs ou des capitaux. Il existait effectivement un risque que la libre circulation des travailleurs mette sous pression les salaires des travailleurs 'nationaux', étant donné que les travailleurs migrants étaient disposés à travailler à des salaires plus bas.

C'est aussi pour cette raison que des mesures de transition concernant la libre circulation des travailleurs ont été instaurées lors de l'adhésion de pays à l'UE en 2004, 2007 et 2013. La mesure a toutefois eu l'effet (pervers) d'augmenter très considérablement la popularité de la libre circulation des services via le détachement.⁴³ En outre, le risque était que les entreprises décident d'une réallocation vers de nouveaux Etats membres afin de pouvoir y produire à un prix nettement plus bas. Aujourd'hui, le terme « dumping social » est uniquement utilisé pour le recours au détachement.

Lorsque le détachement va de pair avec du travail au noir ou d'autres formes de fraude sociale, il me semble qu'il vaut mieux parler de fraude sociale transfrontalière. Par dumping social, je préférerais entendre « l'abaissement du coût du travail et la détérioration des conditions de travail par un pays en raison de la pression qui découle de l'avantage concurrentiel dont bénéficient d'autres pays suite aux différences en législation nationale qui ne sont pas toujours compensées par la législation européenne » (De Wispelaere & Pacolet, 2017). Cette définition décrit la raison pour laquelle le coût du travail et les conditions de travail se sont retrouvés sous pression par le détachement, à savoir la législation européenne en vigueur. Cette dernière engendre en effet dans certaines situations un désavantage au niveau de la compétitivité des entreprises nationales par rapport aux entreprises qui prestent des services pour le détachement. Une coordination plus poussée par l'UE via la Directive détachement⁴⁴ et le Règlement portant sur la coordination des systèmes de sécurité sociale⁴⁵ pourrait donc atténuer le risque de dumping social. La Directive d'exécution (Directive 2014/67/UE) pour sa part, peut par exemple constituer un instrument utile dans la lutte contre la fraude sociale transfrontalière via le détachement. On ne peut ignorer que le secteur de la construction belge a connu du dumping social à cause de l'ampleur importante du détachement. Tout d'abord, cela a mené à l'éviction de travailleurs « nationaux », et sans doute aussi de petites PME qui travaillent souvent en sous-traitance. Une autre conséquence est l'érosion du financement de la sécurité sociale : (1) parce qu'aucune cotisation sociale n'est payée en Belgique et (2) parce que, comme réaction au détachement, des

43 Cela a en outre abouti à une croissance importante du nombre d'indépendants étrangers. Ainsi, un grand nombre d'indépendants en Belgique ont la nationalité roumaine, et en moindre mesure la nationalité polonaise et bulgare (voir chiffres INASTI).

44 Directive 96/71/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 1996 concernant le détachement de travailleurs effectué dans le cadre d'une prestation de services.

45 Règlement (CE) n° 883/2004 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 sur la coordination des systèmes de sécurité sociale. Règlement (CE) n° 987/2009 du Parlement européen et du Conseil du 16 septembre 2009 fixant les modalités d'application du Règlement (CE) n° 883/2004 portant sur la coordination des systèmes de sécurité sociale.

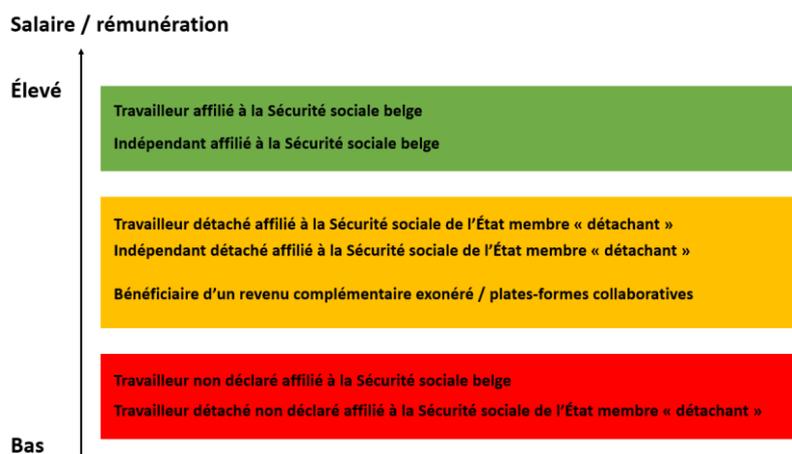
mesures fiscales ont été prises en vue de faire baisser le coût salarial pour les travailleurs actifs dans le secteur de la construction, et ce en sus du « tax shift ».

3.3 Formes d'emplois atypiques en tant qu'alternatives au travail au noir

La « concurrence déloyale » par le biais du recours au travail au noir a dans le passé toujours été une raison pour s'attaquer au phénomène.

Cette concurrence engendre un désavantage en termes de compétitivité pour les entreprises qui respectent bien la législation, les travailleurs ne bénéficient pas de protection sociale, et en même temps, l'Etat a moins de revenus. Aujourd'hui, nous pouvons dire que la « concurrence déloyale » est en partie régularisée via toutes sortes de formes d'emplois atypiques qui peuvent être utilisées pour l'exécution d'activités dans le secteur de la construction. *L'illustration 1* offre un aperçu de cette nouvelle réalité. Le recours croissant à tous ces statuts mène sans nul doute à de moindres recettes pour l'Etat. On pourrait même affirmer qu'il en a résulté une diminution (légère) du travail au noir dans le secteur de la construction belge, car ces statuts alternatifs sont moins chers que les formes d'emploi standard et avoisinent même le prix à payer pour du travail au noir. Nous pensons ici en premier lieu au recours au détachement d'indépendants, mais aussi aux citoyens prestataires d'activités complémentaires⁴⁶ ou aux travailleurs actifs via des plates-formes d'économie collaborative. En outre, on constate non seulement une compétition accrue (notamment sur le prix) dans l'économie officielle, mais à coup sûr aussi dans l'économie souterraine. La rémunération estimée équitable par un travailleur détaché non déclaré sera probablement encore inférieure à celle dont se contenterait un travailleur non déclaré « belge ».

Illustration 1 Compétitivité des prix en fonction des statuts d'exercice d'un travail dans le secteur de la construction belge



Source Illustration propre

L'avantage ou le désavantage compétitif du détachement sur la base du coût salarial est déterminé tant du point de vue du droit du travail que du droit social. Ainsi, la Directive détachement fixe « un noyau dur » de conditions et circonstances de travail (p.ex. les salaires minimums), qui doivent être respectées par l'Etat membre d'accueil lors du détachement de travailleurs. Cette Directive a été convertie en droit belge via la loi du 5 mars 2002. La Directive récente (UE) 2018/957 du 28 juin 2018

46 Il s'agit d'une mesure qui peut certainement être qualifiée de mesure (in)directe dans la lutte contre le travail au noir (voir chapitre 4).

apporte quelques modifications importantes à la Directive détachement.⁴⁷ Ces nouvelles dispositions doivent être converties en législation nationale d'ici le 30 juillet 2020, et devraient faire en sorte que les salaires bruts des travailleurs détachés évoluent vers le niveau de ceux des travailleurs nationaux. Il est cependant à noter que cette Directive ne s'applique pas aux indépendants détachés. Il en découle le risque qu'ils demandent une indemnité qui se rapproche même de l'indemnité demandée par un travailleur au noir « belge ». Le coût salarial total pour l'employeur dépendra également des cotisations patronales qui doivent être versées. En cas de détachement, la législation en matière de sécurité sociale de l'Etat membre d'origine demeure d'application pour une période de 24 mois au maximum (sur la base de l'article 12 du Règlement (CE) n° 883/2004 portant sur la coordination des systèmes de sécurité sociale). La personne détachée vers la Belgique ne sera par conséquent pas assujettie à la sécurité sociale belge, mais bien à celle de l'Etat membre « qui détache ». Cela signifie aussi que des cotisations sociales sont payées au niveau de l'Etat membre d'origine et que ces cotisations seront donc différentes de celles qui s'appliquent en Belgique. Dans le rapport annuel 2015-2016 de la Confédération Construction, il a clairement été démontré que le coût salarial pour les entreprises de construction assujetties à la sécurité sociale belge est considérablement plus élevé que pour celles qui détachent des travailleurs vers la Belgique et sont soumises à, par exemple, la sécurité sociale polonaise. Voilà pourquoi il a été plaidé pour une réduction des coûts salariaux d'au moins 6 euros par heure prestée, ce qui correspondait à une réduction totale d'approximativement 1,5 milliards d'euros.

⁴⁷ Directive (UE) 2018/957 du Parlement européen et du Conseil du 28 juin 2018 modifiant la directive 96/71/CE concernant le détachement de travailleurs effectué dans le cadre d'une prestation de services.

4 | Evaluation de mesures récentes et de leur incidence éventuelle sur le travail au noir

Ce chapitre a pour ambition de faire une analyse d'initiatives politiques récentes qui ont éventuellement eu un impact sur l'évolution du travail au noir dans le secteur de la construction. Certaines de ces mesures avaient pour objectif direct de s'attaquer à la fraude sociale/au travail au noir dans l'économie belge, et plus particulièrement dans le secteur de la construction. D'autres mesures politiques ne poursuivaient pas cet objectif, mais sont susceptibles d'y avoir contribué. On pourrait ici opérer une distinction entre les mesures de contrôle et les mesures fiscales, bien qu'il soit difficile de le faire pour certaines initiatives.

On pourrait s'attendre à ce qu'on vérifie toujours l'impact « ex ante » des mesures politiques, certainement lorsque celles-ci ont un impact financier important sur les dépenses et recettes de l'Etat. Mais il s'avère que c'est rarement, voire jamais le cas. Outre l'impact « ex ante », une évaluation « ex post » est évidemment aussi très utile. Cela permet de constater de manière objective quel a été le réel impact de la mesure. Mais ici aussi, il semble qu'en général, aucune évaluation n'est faite. En ce qui concerne le manque d'estimations relatives au rendement des mesures de lutte contre la fraude sociale, la Cour des comptes formule des observations depuis plusieurs années. Ainsi, on peut lire ce qui suit dans le Cahier 2019 le plus récent : « *Dans ses précédents Cahiers, la Cour des comptes a formulé des observations et recommandations sur le manque de traçabilité des montants imputés comme rendements des mesures de lutte contre la fraude sociale. Dès 2011, elle avait en effet observé qu'il n'était pas possible de réconcilier les flux financiers avec les mesures et, donc, d'en évaluer le rendement.* » C'est ce qui est également ressorti des entretiens avec les partenaires sociaux et services d'inspection sociale. Souvent, une mesure politique était évaluée de manière « intuitive » plutôt que sur la base de faits. Cette situation entraîne un sentiment de « pas de statistiques, pas de problème ».

Dans la lutte contre la fraude sociale et plus particulièrement le travail au noir dans le secteur de la construction, quelques initiatives directes (au niveau « stratégique » et/ou « opérationnel ») ont été prises ces dernières années. En 2012 par exemple, les partenaires sociaux⁴⁸ et les autorités belges⁴⁹ ont conclu un accord de coopération (AC) pour le secteur de la construction⁵⁰. Les parties s'étaient engagées à unir leurs forces dans la lutte contre la fraude sociale, l'accent étant mis tant sur les actions préventives que sur les actions de détection et de répression. Un aspect positif est que l'AC stipule que les parties signataires évaluent annuellement l'exécution de l'accord, en grande partie sur la base des infractions constatées par les services d'inspection sociale et sur leur nature. En outre, un « Plan pour une concurrence loyale dans le secteur de la construction » (PCL) a été signé en 2015 par les partenaires sociaux et les administrations compétentes reprenant des mesures concrètes pour combattre la fraude sociale et promouvoir la concurrence loyale.⁵¹ Le PCL pour la construction comprend 40 mesures concrètes, dont 26 nationales et 14 transnationales. Les mesures nationales visent essentiellement (1) le renforcement du contrôle et de la transparence, (2) une simplification et une évalua-

48 Bouwunie, Confédération Construction, FEMA, CSC BIE, CG FGTB, CGSLB et Constructiv.

49 SPF ETCS, SPF SS, SIRS, ONSS et ONEM.

50 <https://www.siod.belgie.be/fr/publications/ac-secteur-de-la-construction-22062012>

51 <https://www.siod.belgie.be/fr/publications/pcl-secteur-de-la-construction-08072015>

tion de la législation existante, (3) un meilleur échange d'informations et des mesures d'accompagnement, (4) les coûts salariaux et la relance économique. Un an après la signature de ce plan, 17 des 26 mesures nationales avaient déjà été implémentées partiellement ou intégralement. Aujourd'hui, cinq ans plus tard, il serait intéressant de procéder à une évaluation approfondie du PCL et, si cela devait s'avérer nécessaire, de conclure un nouveau plan qui tienne compte du contexte actuel. Ce plan peut contenir aussi bien de nouvelles mesures que des mesures qui n'ont pas encore été réalisées. Enfin, référence peut également être faite au plan d'action annuel de lutte contre la fraude sociale (SIRS, 2019b). Par le biais de ce plan, le gouvernement tente de lutter contre la fraude sociale et le dumping social, et de coordonner le fonctionnement des services d'inspection. En 2017, la Cour des comptes a examiné la qualité du plan d'action. La conclusion était que l'élaboration et le suivi du plan d'action présentaient des manquements. Ainsi, le contenu était imprécis et insuffisamment étayé, le plan contenait peu d'objectifs et d'actions concrètes, et le suivi rapportait des informations incomplètes. Ces observations critiques ont clairement été prises en compte dans le plan d'action 2020. Ce plan comprend 55 actions concrètes, basées sur 5 objectifs stratégiques. Le suivi de ces actions concrètes sera d'une importance majeure et devra assurément être pris en considération dans le plan d'action pour 2021, mais en premier lieu surtout dans le rapport annuel de lutte contre la fraude sociale de 2020, puisque le plan d'action et le rapport annuel doivent fonctionner comme des vases communicants.

Le rapport annuel de lutte contre la fraude sociale de 2019 (SIRS, 2019a) démontre que cela reste un défi de regrouper les résultats des contrôles de tous les services d'inspection sociale. Il y est communiqué qu'en 2018, un montant de 134,6 millions d'euros a été réclamé pour des montants impayés. Cela ne veut naturellement pas encore dire que ce montant sera réellement recouvert. Certainement dans une situation de fraude transfrontalière, cela reste un défi énorme. La réalité est que, comme l'observait la Cour des comptes (2019), le rapport annuel de lutte contre la fraude sociale ne donne pas une image du rendement des mesures annoncées par le gouvernement. Cela n'est naturellement pas évident, et requiert aussi beaucoup plus de temps et de recherche. Néanmoins, il serait intéressant pour le secteur de la construction de vérifier l'impact de mesures récentes telles que (1) la dispense du versement du précompte professionnel pour a) le travail en équipes dans les secteurs de la construction et connexes et b) les heures supplémentaires⁵² ainsi que (2) les revenus complémentaires exonérés d'impôts via la « loi sur les activités complémentaires ». Cela vaut également pour la mesure qui stipule qu'à partir du 1^{er} janvier 2016, une habitation privée doit avoir une ancienneté d'au moins 10 ans au lieu de 5 avant de pouvoir bénéficier du taux réduit de TVA de 6% pour sa rénovation. Dans les paragraphes suivants, l'accent est mis sur la dispense du versement du précompte professionnel pour le travail en équipes dans les secteurs de la construction et connexes. Cette dispense, associée au tax shift (dont une diminution progressive des cotisations patronales jusqu'à 25%), constitue sans nul doute une mesure d'incitation fiscale importante pour la construction et, de ce fait, une dépense fiscale significative pour l'Etat belge.⁵³ La dispense du versement du précompte professionnel correspondait à 3% des rémunérations imposables en 2018 et à 6% des rémunérations imposables en 2019. Cette année, la mesure atteint sa « vitesse de croisière » et la dispense correspondra à 18% des rémunérations imposables.⁵⁴

Le Bureau fédéral du Plan (2019b) analyse dans ses « Prévisions économiques 2019-2020 » l'évolution des réductions de cotisations patronales et des subventions salariales. En 2014, la diminution totale

52 La rémunération liée à un sursalaire dans le secteur de la construction bénéficie d'un régime fiscal préférentiel. Cela s'applique aux 180 premières heures supplémentaires par an et par travailleur. L'employeur est dispensé de reverser au fisc une partie du précompte professionnel retenu sur la rémunération.

53 Voir Loi du 26 décembre 2015 relative aux mesures concernant le renforcement de la création d'emplois et du pouvoir d'achat.

54 Voir aussi la Circulaire 2018/C/73 relative à la dispense de versement de précompte professionnel pour travail en équipe – introduction d'un régime spécifique pour les travaux immobiliers.

des coûts du travail pour les entreprises belges se chiffrait à 12,75 milliards d'euros. D'après les prévisions, ce montant s'élèvera en 2020 à 17,93 milliards d'euros. Ces chiffres prouvent que ces dernières années, on a fortement misé sur l'abaissement des charges sur le travail pour les entreprises belges. Les effets de cette politique et plus spécifiquement du tax shift donnent matière à discussion, et dans ce contexte, il y a régulièrement des constatations contradictoires qui sont faites. Surtout en ce qui concerne le nombre d'emplois qui sont maintenant générés suite à ce tax shift, il y a beaucoup de chiffres différents qui circulent (Bureau fédéral du Plan, 2015 ; BNB, 2017 ; Capéau et al., 2018). Il est en tout cas certain que cette mesure n'est pas budgétairement neutre. Il ne s'agit donc fondamentalement pas d'un glissement des charges, mais plutôt d'une réduction d'impôts. Qu'en est-il de l'impact de la dispense de versement du précompte professionnel pour le travail en équipes quand il s'agit de travaux immobiliers ? Dans un rapport récent (2019), la Cour des comptes est fort critique concernant l'évaluation ex ante et ex post des dispenses de versement du précompte professionnel. Ainsi, il y est écrit ce qui suit : « Ces mesures n'ont pas fait l'objet d'études d'incidence préalables qui auraient permis d'étayer la décision publique. Cette situation ne permet pas d'évaluer cette politique fiscale, à partir notamment d'indicateurs de performance servant à en mesurer les effets. Une telle évaluation est pourtant nécessaire pour démontrer le lien entre les avantages fiscaux accordés et les objectifs politiques poursuivis. Elle l'est également pour maîtriser la dépense publique ». Dans le paragraphe ci-dessous, on retrouve déjà une première amorce d'évaluation.

Dans la note de politique générale « Emploi », qui a été présentée à la Chambre fin 2015, était repris ce qui suit concernant cette mesure : « Une enveloppe supplémentaire spécifique de 605 millions d'euros est prévue pour les activités de la construction. Cela permet de mettre fin à la concurrence déloyale à laquelle les entreprises de construction sont confrontées actuellement. » Un Avis du Conseil National du Travail (2016) affirme ce qui suit : « Tant que le gouvernement ne s'attèle pas à élaborer une législation adéquate avec des contrôles, des inspections, des sanctions et des poursuites visant à combattre effectivement la fraude sociale dans la construction, une réduction des cotisations n'apporte pas de solution aux ouvriers belges de la construction. » Ceci est en effet correct, étant donné qu'avec la dispense, on tente uniquement de remédier au désavantage compétitif par rapport à l'emploi régulier via le détachement. Dans ce même Avis, on retrouve une réflexion critique de la FGTB : « Une réduction des cotisations qui coûterait 605 millions d'euros impliquerait dans sa mouture actuelle une moindre recette pour les moyens généraux de l'ONSS ; sans obligation de résultats en matière d'emploi et sans financement sûr de l'ONSS, les membres représentant la FGTB ne peuvent marquer leur accord avec cette situation. » Les entretiens avec les partenaires sociaux ont fait apparaître qu'ils n'étaient pas encore à même d'évaluer la mesure sur la base d'indicateurs objectifs. En partie compréhensible, étant donné que la mesure n'est déployée intégralement qu'à partir de cette année. En outre, cela reste évidemment un exercice difficile de dissocier l'impact de cette mesure du tax shift ainsi que de la conjoncture économique positive.⁵⁵ Toutefois, le Bureau fédéral du Plan a formulé récemment quelques constatations qui sont utiles dans ce contexte. Le Bureau du Plan (2019b) communique en effet ce qui suit : « Les subventions pour le travail de nuit et en équipe connaissent certes un nouvel essor grâce à une mesure du tax shift introduite au profit du secteur de la construction, mais inférieur aux estimations initiales (seulement 27 millions d'euros en 2018 (observations), 75 millions en 2019 et 200 millions en 2020 au lieu de, respectivement, 100, 200 et 600 millions d'euros). » A noter : la dispense budgétée du versement du précompte professionnel pour le travail en équipes ne sera probablement utilisée que pour 1/3 par les entrepreneurs belges. En ce qui concerne l'évolution de l'emploi régulier, nous lisons ce qui suit dans les « Perspectives économiques 2019-2024 » du Bureau fédéral du Plan (2019a) : « Dans le secteur de la construction, l'emploi continue à augmenter pendant la période de projection (+19 200 emplois), grâce à la hausse sensible de l'activité et à l'octroi de subventions salariales ciblées au début de la période. » Il s'agit bien sûr de deux constatations provisoires importantes.

⁵⁵ La croissance en volume des investissements en logements a connu une intensification importante en 2019 (+4,1%). Cette croissance serait considérablement moindre en 2020 (+1,2%) et en 2021 (+1,4%) (Bureau fédéral du Plan, 2019a).

5 | Mesures possibles dans la lutte contre le travail au noir

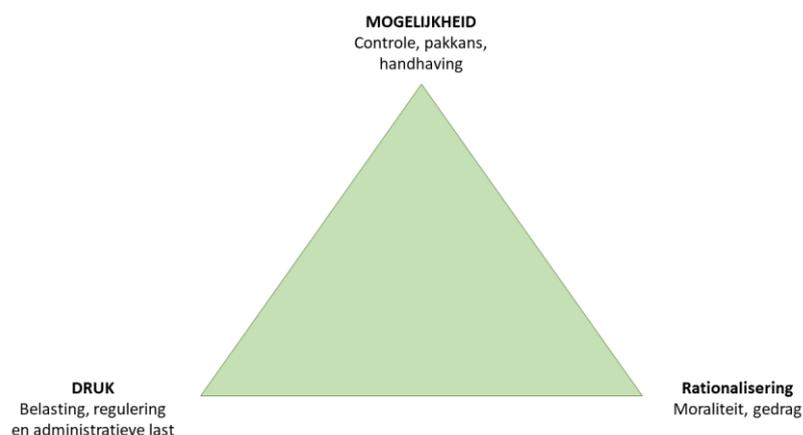
Ce dernier chapitre est consacré aux mesures futures qui pourraient être prises dans le cadre de la lutte contre le travail au noir dans le secteur de la construction. Ces mesures refléteront en grande partie les recommandations des partenaires sociaux et services d'inspection sociale interrogés (voir aussi e.a. FGTB, 2018 ; CSC, 2019 ; Bouwunie, 2019 ; Confédération Construction, 2019b). Avant d'approfondir le sujet, le cadre théorique sera d'abord esquissé. Celui-ci doit servir de point d'appui dans l'appréciation des mesures possibles qui pourraient être intéressantes.

Cressey (1953) a établi ce qu'on appelle le « triangle de la fraude » qui a été élaboré de façon approfondie dans l'étude de Wells (1997). Ce triangle réunit trois circonstances qui incitent un individu ou une entreprise à commettre de la fraude. Il est possible de développer une politique spécifique par facteur afin de réprimer ce phénomène :

- « **Pression** » ('Pressure') : il peut s'agir ici d'une pression (financière) établie qui incite à commettre de la fraude ;
- « **Possibilité** » ('Opportunity') : le taux de contrôle est le facteur clé. Plus la probabilité d'être contrôlé (objective) ou l'impression d'être contrôlé (subjective) est importante, moins le fraudeur sera enclin à commettre un acte frauduleux. Dans un même temps, un taux de contrôle peu élevé représentera un risque ;
- « **Rationalisation** » ('Rationalization') : mener des campagnes afin de sensibiliser l'opinion publique ('raising awareness') au fait que la fraude entraîne des répercussions négatives, évitera que les fraudeurs justifient encore leurs actes.

Les circonstances susmentionnées seront en forte mesure déterminées par les causes qui peuvent y être reliées. *L'illustration 2* ci-dessous combine les deux afin qu'elle puisse être utilisée comme un instrument politique dans la lutte contre le travail au noir. Elle montre qu'un ensemble de mesures est nécessaire pour réduire au minimum la probabilité qu'un individu ou une entreprise se livre au travail au noir. Cette illustration n'inclut pas vraiment le fait que les fraudeurs raisonnent souvent sur la base d'une analyse « coûts-avantages » (bien que celle-ci puisse être classée dans la catégorie « possibilité »). Il est important que le coût du travail au noir dépasse ses avantages.

Illustration 2 Circonstances favorisant le travail au noir et angles d'attaque pour le contrer



Source Cressey, cité dans Wells, 2007 ; Pacolet & De Wispelaere, 2008

L'aperçu susmentionné des motifs et des causes du travail au noir peut être converti en mesures politiques. Un nombre de publications récentes commandées par la Plateforme répertorient des mesures (Cremers et al., 2017 ; Venturi, 2017). Ces publications rendent un nombre de choses plus claires. Il n'existe ainsi pas de « panacée » pour résoudre le problème du travail au noir. Ou l'on devrait considérer que l'application d'un « taux zéro » constitue une option politique durable (ce qui est en fait déjà le cas aujourd'hui avec la « loi sur les activités complémentaires »). Il faudra combiner des mesures qui s'attaquent ensemble aux trois circonstances du travail au noir tout en appliquant la technique « de la carotte et du bâton ». Les mesures qui se concentrent sur la « pression » seront ainsi plutôt reprises dans la catégorie de « la carotte ». La réduction des charges est alors une des premières idées à considérer. Les mesures qui se concentrent sur la « possibilité » relèvent, quant à elles, de la catégorie du « bâton ». Une augmentation du nombre de contrôles (ciblés) ainsi que des sanctions plus strictes sont des mesures à envisager. Il ne peut nullement être question de se régaler uniquement de la carotte (qui aurait même pu être encore plus grosse) et d'éviter le bâton avec toutes sortes d'arguments. L'objectif idéal serait de développer une série de mesures équilibrées. Il semble, en même temps, utile de faire une distinction entre la lutte contre le travail au noir pour les activités « business-to-business » (B2B) et la lutte contre le travail au noir pour les activités « business-to-consumer » (B2C).

En ce qui concerne les activités « business-to-business » dans le secteur de la construction, il semble surtout important de poursuivre la lutte contre la fraude sociale transfrontalière via le détachement de travailleurs. Cela explique également pourquoi le PCL dans la construction consacre autant d'attention au « dumping social » et pourquoi les interlocuteurs sociaux souhaitent miser encore plus sur la lutte contre ce phénomène au cas où le PCL serait éventuellement renouvelé. On pourrait également parler d'un « moment propice » pour mieux organiser la lutte contre la fraude sociale transfrontalière via le détachement de travailleurs. Ainsi, les dispositions de la directive (UE) 2018/957 doivent être transposées en législation nationale pour le 30 juillet 2020. Par conséquent, pendant le second semestre de 2020, les services d'inspection sociale compétents devront entièrement se consacrer à l'information (notamment via le « site Internet national unique »⁵⁶, en actualisant et en traduisant les « directives »⁵⁷ et « check-lists »⁵⁸ publiées par le Service d'information et de recherche sociale

56 Voir également l'Avis N° 2.147 récent du CNT (26 novembre 2019).

57 <https://www.siod.belgie.be/fr/publications/directives-construction>

58 <https://www.siod.belgie.be/fr/publications/secteur-de-la-construction-check-list>

(SIRS), via ce que l'on appelle les « contrôles éclair »⁵⁹), puis au contrôle des entrepreneurs principaux belges qui ont recours au détachement ainsi que des prestataires de services étrangers eux-mêmes.

En outre, le débat concernant la révision du Règlement portant sur la coordination des systèmes de sécurité sociale est toujours en cours. En ce qui concerne le chapitre 'législation applicable' et plus particulièrement l'application de l'article 12 (détachement) et en moindre mesure de l'article 13 (activités dans plusieurs Etats membres), une approche sectorielle pourrait éventuellement s'imposer. Il est cependant peu probable que cela puisse encore être négocié sous cette forme-là. Pour la lutte contre la fraude transfrontalière via le détachement de travailleurs, il est important qu'une meilleure vérification des conditions de détachement soit effectuée par les administrations compétentes avant de délivrer un formulaire A1 (Jorens & De Wispelaere, 2019).⁶⁰ La question se pose également si la décision doit à chaque fois être unilatérale. De plus, il convient de renforcer le contrôle du paiement du niveau adéquat de cotisations sociales dans l'Etat membre d'origine, et ce, en premier lieu, via un échange d'informations entre les administrations compétentes dans l'Etat membre hôte et l'Etat membre d'origine. La collaboration transfrontalière sera aussi utile pour pouvoir percevoir (plus adéquatement) les sanctions financières. L'implémentation d'un numéro de sécurité sociale européen profiterait sûrement à cette collaboration transfrontalière. Enfin, l'Autorité européenne du travail (ELA) récemment fondée sera un partenaire de choix dans la lutte contre la fraude sociale transfrontalière.

L'accent ne doit et ne peut évidemment pas être mis uniquement sur la lutte contre le travail au noir transfrontalier. Il faut également s'attaquer aux formes de travail au noir qui sont plutôt associées aux entreprises belges. Les chiffres des CA nous ont permis de constater que près de la moitié des infractions constatées et qualifiées de « travail au noir » a trait à la combinaison d'une allocation de chômage (économique) et du travail non déclaré. En outre, la lutte incessante contre les faux indépendants (également par le biais du détachement) reste un défi dans le cadre duquel les organisations syndicales proposent de travailler sur la base de présomptions réfutables. Les syndicats estiment également que le système d'enregistrement des présences sur les chantiers pourrait être renforcé en instaurant un check-in et un check-out ainsi qu'en réduisant le plafond de 500 000 euros.⁶¹ Cela permettrait d'évoluer d'un enregistrement des présences vers un enregistrement du temps.⁶²

Une des préoccupations des organisations patronales est que la charge administrative n'a cessé d'accroître ces dernières années en raison de la lutte contre la fraude sociale et le dumping social. La question se pose également si chaque mesure atteint son objectif initial. Elles trouvent en outre important de faire une distinction entre un oubli administratif et un cas de fraude sociale. D'un point de vue fiscal, la dispense de versement du précompte professionnel pour le travail en équipes dans la construction et les secteurs connexes, en combinaison avec le tax shift, devrait inciter davantage d'entreprises de construction belges à embaucher des travailleurs nationaux et à les garder au travail. Cette mesure fera, espérons-le, augmenter le nombre de travailleurs nationaux réguliers, en particulier au vu de la conjoncture économique positive.⁶³ Elle doit également réduire la probabilité que des investissements publics supplémentaires dans le domaine des travaux d'infrastructure (p.ex. les investissements dans la liaison d'Oosterweel) engendrent davantage de travailleurs et d'indépendants détachés supplémentaires que d'emplois nationaux supplémentaires. Puisque ce sont principalement les entrepreneurs de construction belges de taille qui recourent au détachement, ce sont eux qui endossent une grande responsabilité. Le fait que divers types d'emplois dans la construction sont

59 Ces contrôles éclair ont principalement un caractère informatif et préventif.

60 Ceci e.a. dans la lutte contre les « entreprises boîte aux lettres ».

61 Travaux à concurrence de 500 000 euros (hors TVA).

62 P.ex. sur la base d'un système de suivi et de localisation.

63 Voir aussi les articles récents: 'Een jaar wachten op eerste steen' (« Un an d'attente pour la pose de la première pierre ») (Nieuwsblad, le 16 décembre 2019).

qualifiés de ‘métier à pénurie’ et que d’attirer des travailleurs vers le secteur constitue un défi, ne rend une telle croissance pas évidente. Une évaluation poussée de la mesure relative à la dispense de versement du précompte professionnel pour le travail en équipes dans la construction et les secteurs connexes s’impose sans nul doute, particulièrement vu le fait que les employeurs semblent ne pas profiter au maximum de la mesure. Pour terminer, le rôle des pouvoirs publics est également considéré. Les marchés publics donnent/ont trop souvent donné lieu à la fraude sociale et au dumping social. Une série de mesures importantes a dès lors été adoptée en 2017 devant permettre de combattre ces deux phénomènes dans le cadre des marchés publics et des contrats de concession.⁶⁴

En parallèle, des mesures s’imposent également pour lutter contre le travail au noir via les activités ‘business-to-consumer’ dans le secteur de la construction. Une mesure qui pourrait être envisagée prévoit l’octroi de réductions fiscales ou de subventions au consommateur (EC, 1998 ; Williams & Renooy, 2008). Les activités dans le segment des nouvelles constructions réagissent en effet fortement à l’adaptation du coût de nouvelles constructions, ce qui s’explique par la forte élasticité de revenu ou budgétaire du segment des nouvelles constructions. Cette élasticité de prix élevée du secteur de la construction le rend en même temps très sensible au travail au noir en raison du paiement incorrect de la TVA. Un tarif de TVA de 21% est actuellement applicable aux nouvelles constructions et à la rénovation de logements de moins de 10 ans, tandis qu’un tarif de TVA abaissé de 6% s’applique à la rénovation de logements privés de plus de 10 ans.⁶⁵ Il faut dès lors se demander quel serait l’impact d’une éventuelle réduction de la TVA. En 2014, Albrecht a mené une étude intéressante sur l’impact d’une réduction de la TVA sur les activités dans le domaine des nouvelles constructions et les recettes fiscales.⁶⁶ Il a, à cet effet, d’abord évalué la réduction du tarif de TVA de 21% à 6% pour une tranche de 50 000 euros telle qu’instaurée dans le cadre de la politique de relance entre le 1er janvier 2009 et le 31 décembre 2010. En parallèle, il a simulé les effets budgétaires d’une réduction de la TVA de 21% à 12% sur les nouveaux logements privés. En 1998, le Bureau fédéral du Plan a réalisé un exercice similaire. Les deux analyses ne tiennent cependant pas compte d’un éventuel glissement du travail au noir vers l’économie officielle résultant de l’incitation réduite à l’évasion de la TVA. En outre, le contexte de 2020 diffère bien évidemment fortement de celui de 1998 et même de 2014. Il faut ainsi tenir compte de la suppression récente du bonus au logement en Flandre et de la part accrue des recettes TVA dans les revenus publics suite au tax shift. L’option politique d’une réduction de la TVA à 12% n’est bien évidemment qu’une seule possibilité. Il nous semble que la mentalité de la population belge concernant le travail au noir et ses répercussions négatives n’a toujours pas changé. Il est dès lors intéressant de miser sur la sensibilisation au moyen de campagnes. Une plus grande probabilité de contrôle associée à des sanctions plus strictes aideront probablement à réaliser plus rapidement un tel changement de mentalité. Les services d’inspection fiscale, bien plus que les services d’inspection sociale, y jouent un rôle clé.

64 Voir également Guide de lutte contre le dumping social dans les marchés publics et concessions <https://www.publicprocurement.be/fr/documents/guide-de-lutte-contre-le-dumping-social-dans-les-marches-publics-et-les-concessions-0>).

65 <https://finances.belgium.be/fr/particuliers/habitation/renovation>

66 Dans une étude de 2014 du Bureau fédéral du Plan, les conséquences d’une augmentation générale de la TVA de 21% à 22,4% ont également été simulées.

6 | Conclusions et recommandations

Le travail au noir est un phénomène de tous les temps et malheureusement une réalité quotidienne de l'économie belge, pas le moins du secteur de la construction. Il crée une concurrence déloyale vis-à-vis des entreprises respectueuses des règles et prive les travailleurs d'une protection sociale. Si le particulier fait exécuter un ouvrage au noir, il ne bénéficiera d'aucune garantie si ce travail est mal réalisé. Pour finir, il amène une baisse des recettes publiques et par conséquent une érosion du financement de la sécurité sociale.

Le principal motif des employeurs, indépendants, travailleurs et particuliers pour participer à l'économie souterraine est en majeure partie d'ordre financier. L'économie souterraine offre en effet la possibilité de multiplier les revenus ou de limiter le prix via l'évasion fiscale. La responsabilité pour le travail au noir ne doit et ne peut donc jamais être uniquement imputée à l'entrepreneur. Il est souvent réalisé avec le consentement du travailleur qui se fait, par exemple, payer les heures supplémentaires au noir ou qui effectue du travail au noir pendant des périodes de chômage économique. Même le particulier demande parfois « si c'est possible sans TVA ». Toutes les parties semblent quelquefois tirer profit du travail au noir, du moins à court terme, sauf l'Etat.

Une combinaison de mesures sera toujours nécessaire pour attaquer le travail au noir et il conviendra de tenir compte des trois circonstances (pression, possibilité et rationalisation). Ces circonstances font qu'une entreprise ou un individu décide d'avoir recours au travail au noir. Il est important de faire une distinction entre la lutte contre le travail au noir au niveau des activités « business-to-business » (B2B) et le travail au noir au niveau des activités « business-to-consumer » (B2C). Dans le même temps, des mesures seront non seulement nécessaires au niveau national, mais aussi au niveau européen.

Nous songeons dans ce contexte aux mesures dans la lutte contre la fraude sociale transfrontalière et le travail au noir par le biais du détachement de travailleurs. Cette dernière décennie, le phénomène du détachement a connu une croissance artificielle dans le secteur belge de la construction. Le recours au détachement a également engendré des abus. Les chiffres relatifs aux contrôles dans le secteur de la construction révèlent que les services d'inspection constatent régulièrement des cas de fraude sociale transfrontalière par le biais de détachement de travailleurs. Le contrôle et les sanctions par les services d'inspection sociale et les auditorats du travail ne sont toutefois pas une évidence vu le besoin d'une bonne collaboration transfrontalière. Nous répétons que le moment est propice à améliorer la lutte contre ce phénomène.

Enfin, vu que les cotisations sociales et taxes sont réduites, voire supprimées, on peut établir que la 'concurrence déloyale' dans le secteur de la construction est largement légalisée via toutes sortes de formes d'emplois atypiques (détachement, activité complémentaire indépendante, 'lois sur les activités complémentaires', etc.). Par conséquent, on ne joue pas sur un pied d'égalité. De plus, il n'y a pas de garantie suffisante d'un minimum de connaissances professionnelles. Cette situation est particulièrement malsaine et, donc, intenable. Le nombre de personnes qui paient des taxes en Belgique ainsi que leur base imposable sont ainsi en baisse. Il faut donc aspirer à une plus grande part de travailleurs et indépendants actifs sur les chantiers belges, qui sont imposés 'normalement' en Belgique.

Nous comprenons que les partenaires sociaux de la construction mettent fortement l'accent sur le détachement, qu'il soit légitime ou frauduleux. Le PCL consacre également beaucoup d'attention à ce phénomène, ce qui a, volontairement ou pas, dévié l'attention du problème du travail au noir 'national' dans la construction. On a parfois l'impression que le travail au noir 'national' n'est plus un problème. Pourtant, cela reste un défi qu'on ne peut pas et ne doit pas nier. En effet, le travail au noir était déjà une réalité avant l'énorme discussion concernant le « dumping social » via le détachement. Le phénomène est encore trop souvent minimisé ou considéré avec une attitude laxiste : 'le travail au noir est l'huile qui permet à l'économie de tourner'. Il semblerait aussi que ce soit toujours culturellement accepté en Belgique.

Cela prouve l'énorme intérêt des services d'inspection et de la justice. En effet, l'application de la loi ne peut pas être laissée aux partenaires sociaux, car 'l'autorégulation' sera toujours difficile. Les pourcentages d'infraction restent d'ailleurs très élevés même si les services d'inspection sociale se concentrent sur le secteur depuis déjà des décennies. C'est pourquoi on ne peut en aucun cas relâcher l'attention. Le plan d'action pour la lutte contre la fraude sociale 2020 annonce que 2 000 des 10 000 contrôles CA seront exécutés dans le secteur de la construction. Au moins 10% du nombre minimum de contrôles à réaliser doit être exécuté après 18h et pendant le week-end. Le nombre de contrôles dans la construction sera bien plus élevé puisque 2 000 contrôles thématiques concernant le 'dumping social' sont également prévus. Il s'agit d'une hausse de 600 contrôles par rapport à 2019. Cela constitue un signal fort, puisque les dispositions de la Directive (UE) 2018/957 seront transposées en législation nationale d'ici le 30 juillet 2020. En 2020, les cellules d'arrondissement n'exécuteront pas seulement des contrôles non annoncés, mais se concentreront également davantage sur ce qu'on appelle les 'contrôles éclair'. Enfin, ce n'est pas seulement le nombre de contrôles mais également leur efficacité qui importent. Il dès lors positif qu'au moins 10% des contrôles réalisés dans le cadre d'actions du SIRS doit se faire par le biais de couplage de données et d'exploration de données.

Les actions précitées auront surtout un impact sur la lutte contre le travail au noir au niveau des activités 'business-to-business' (B2B). En réalité, les services d'inspection sociale sont bien moins impliqués dans la lutte contre le travail au noir au niveau des activités 'business-to-consumer' (B2C). Les services d'inspection fiscale y ont un rôle plus important à jouer qui pourrait occuper une place encore plus éminente. Il s'agit ici tant du contrôle des revenus des indépendants que du contrôle de la déclaration TVA de construction.⁶⁷ Ajoutons-y la réalité que la suppression récente du bonus au logement en Flandre ainsi que le nombre croissant de mesures d'économie d'énergie ne rendront la construction ou la rénovation d'un logement en tout cas pas moins chères. Cela pourrait stimuler davantage les particuliers à faire réaliser une partie des travaux au noir. La forte élasticité des prix du secteur de la construction le rend en effet très sensible au travail au noir. C'est la raison pour laquelle une étude approfondie des effets budgétaires d'une réduction de la TVA de 21% à 12% sur les nouveaux logements privés s'impose, réalisée de préférence par le Bureau fédéral du Plan ou la Cour des comptes.

Cela nous amène à la constatation suivante, à savoir que l'appréciation de la taille et de l'évolution du travail au noir ainsi que la lutte contre ce phénomène sont bien trop intuitives. L'on a « l'impression » que le recours au travail au noir a diminué, l'on a « l'impression » que la dispense de versement du précompte professionnel pour le travail en équipes dans la construction et les secteurs connexes a engendré une hausse du nombre de travailleurs nationaux, ... Il est dès lors urgent d'instaurer un meilleur monitoring du phénomène qui inclut des évaluations « ex ante » et « ex post » des mesures

⁶⁷ En raison d'une modification de la loi en 2018, la traditionnelle déclaration TVA de construction que vous devez déposer en tant que maître d'ouvrage lorsque vous construisez ou rénovez disparaît. Contrairement au passé, les services compétents ne poseront que des questions supplémentaires et ne demanderont que des pièces justificatives pour les projets de construction pour lesquels, sur base des informations fournies et d'autres informations en leur possession, une enquête supplémentaire s'avère nécessaire.

qui ont été prises afin de le combattre. Au moment de la réforme des services d'inspection sociale, il a été décidé de renforcer le rôle stratégique et de coordination du SIRS, notamment via la création d'un « Centre de connaissance sur la fraude sociale » soutenu scientifiquement. Ce Centre de connaissance veut élaborer une stratégie basée sur les preuves afin d'aborder la fraude sociale. Il s'agit non seulement de développer les connaissances concernant la fraude sociale, mais aussi sur les outils de prévention, de détection et de contrôle et sur le fonctionnement des services d'inspection sociale. Le Centre de connaissance se composera de 3 volets : (1) connaissances (subdivisées en fonction de l'analyse et des comptes rendus), (2) formation et (3) communication. C'est une initiative qui mérite d'être applaudie. Tout dépend de la mesure de la taille du travail au noir. Il est conseillé d'utiliser une méthode de travail détaillée qui combine diverses données provenant d'enquêtes (menées auprès de la population, d'entreprises ainsi que des services d'inspection) et des données administratives (mesures de référence au moyen de contrôles randomisés ainsi que d'informations de contrôle) et qui examine finalement aussi le rapport avec les comptes nationaux, à un niveau le plus détaillé possible. Le fait d'obtenir un meilleur aperçu de la taille et du profil du travail au noir devrait, en même temps avoir un impact positif sur l'organisation des services d'inspection concernés puisque les contrôles pourraient être effectués de façon plus efficace et plus ciblée.

Finalement, il est important que les partenaires sociaux, de concert avec les services d'inspection, continuent à entreprendre des démarches dans la lutte contre le travail au noir. L'accord de coopération ainsi que le PCL de la construction sont des outils utiles à cette fin. Lors de l'éventuel renouvellement de l'accord de coopération ainsi que du PCL, il ne faut pas uniquement mettre l'accent sur le dumping social, mais également consacrer de l'attention au travail au noir purement « national ». Cela est également possible en impliquant davantage les services d'inspection fiscale dans la concertation et les contrôles.

Il ressort de la discussion entre les partenaires sociaux, lors de la conférence nationale, qu'il existe un consensus autour de certains points d'action dans la lutte contre le travail au noir :

- le nombre d'inspecteurs doit être suffisant. Les contrôles doivent être effectués de la manière la plus ciblée possible, notamment via l'utilisation du couplage de données et de l'exploration de données ;
- une plus grande collaboration nationale et transnationale est nécessaire entre les acteurs concernés ;
- le « Plan pour une concurrence loyale dans le secteur de la construction » doit être évalué ;
- enrayer les formes d'emploi atypiques comme « la loi sur les activités complémentaires ».

Références

- ABVV** (2018). *Stop Sociale Dumping*, Brussel: ABVV.
- ACV Bouw** (2019). *12 puntenplan met het oog op eerlijke concurrentie*, Brussel: ACV BIE.
- ACV Bouw, ABVV bouw, ACLVB, Confederatie Bouw, Bouwunie, Fema, Staatssecretaris voor Bestrijding van de sociale fraude Bart Tommelein, Minister voor Middenstand, Zelfstandigen en KMO Willy Borsus, SIOD, FOD Sociale zekerheid, FOD WASO, RSZ & RVA** (2015). *Plan voor eerlijke concurrentie – 40 concrete maatregelen voor de bouwsector/Plan pour une concurrence loyale : 40 mesures concrètes pour le secteur de la construction*, Brussel.
- Albrecht, J.** (2014). *Impact Btw-verlaging op de nieuwbouwactiviteit en de fiscale ontvangsten*, Gent: UGent.
- Bouwunie** (2019). *5 Speerpunten van de Vlaamse bouwondernemer. Memorandum verkiezingen 2019*, Vilvoorde: Bouwunie.
- Capéau, B., Decoster, A., Maes, S. & Vanheukelom, T.** (2018). 'Betaalt de taxshift zichzelf terug?', *Leuvense Economische Standpunten*, Leuven: FEB-KU Leuven.
- Confederatie Bouw** (2016). *Jaarverslag 2015-2016*, Brussel: Confederatie Bouw.
- Confederatie Bouw** (2019a). *Jaarverslag 2018*, Brussel: Confederatie Bouw.
- Confederatie Bouw** (2019b). *Memorandum - De bouw, op het kruispunt van sociaal, economisch en milieu-beleid*, Brussel: Confederatie Bouw.
- Constructiv** (2017 – 2019). *Jaarverslagen 2016-2018*, Brussel: Constructiv.
- Cremers, J., Williams, C.C., Hawley-Woodall, J. & Nikolova, N.** (2017). *Tackling undeclared work in the construction industry: A learning resource*, European Platform Undeclared Work.
- Debusscher, F.** (2015). 'Sociale fraude: een rijk gevulde spijkskaart', In M. Bockstaele & P. Ponsaers (red.). *Bijzondere inspectiediensten. Overzicht, bevoegdheden, instrumenten, samenwerking en knelpunten*, Antwerpen: Maklu.
- Deridder, K.** (2015). 'De exploitatie van databanken door de sociale inspectiediensten', In M. Bockstaele & P. Ponsaers (red.). *Bijzondere inspectiediensten. Overzicht, bevoegdheden, instrumenten, samenwerking en knelpunten*, Antwerpen: Maklu.
- De Wispelaere, F., Chakkar, S., & Struyven, L.** (2020). *Inkomende en uitgaande detachering in de Belgische arbeidsmarktstatistieken*, Leuven: HIVA-KU Leuven.
- De Wispelaere, F., De Smedt, L., & Pacolet, J.** (2020). *Posting of workers: Report on A1 portable documents issued in 2018*, Network Statistics FMSSFE, Brussels: European Commission.
- De Wispelaere, F., & Pacolet, J.** (2017). *De omvang en impact van intra-EU detachering op de Belgische economie. Met een specifieke focus op de bouwsector*, Leuven: HIVA-KU Leuven.
- Direction Générale du Travail** (2019). *Analyse des déclarations de détachement des entreprises prestataires de services en France en 2017*, Paris: Ministère du travail.
- European Commission** (2020). *Undeclared work in the European Union. Special Eurobarometer 498*, Brussels: European Commission.
- European Commission** (2014). *Undeclared work in the European Union. Special Eurobarometer 402*, Brussels: European Commission.
- Europese Commissie** (1998). *Mededeling van de Commissie betreffende het zwartwerk (COM (98) 219)*. Brussel: Europese Commissie.
- Federaal Planbureau** (2019a). *Economische vooruitzichten 2019-2024*, Brussel: Federaal Planbureau.
- Federaal Planbureau** (2019b). *Economische vooruitzichten 2019-2020*, Brussel: Federaal Planbureau.
- Federaal Planbureau** (2015). *Macro-economische en budgettaire effecten van de taks shift maatregelen van de federale regering*, Brussel: Federaal Planbureau.
- Federaal Planbureau** (1998). *Economische en budgettaire effecten van een btw-verlaging op nieuwe particuliere woningen*, Working Paper 02-98, Brussel: Federaal Planbureau.
- Goos, M. & Konings, J.** (2013). *Een economische analyse van arbeidsintensieve sectoren*, Leuven: KU Leuven.
- Heim, J.; Ischer, P. & Hainard, F.** (2011). *Le travail au noir. Pourquoi on y entre, comment on en sort?* Paris : L'Harmattan.
- INR** (2006). *De berekeningsmethode voor het bruto binnenlands product en het bruto nationaal inkomen volgens het ESR 1995*, Brussel: NBB.
- INR** (2017). *Gross National Income - Methodological inventory*, Brussel: NBB.
- Jorens, Y. & De Wispelaere, F.** (2019). *Intra-EU posting: looking for solutions: a Herculean or a Sisyphian task?* BTSZ, Brussel: FOD Sociale Zekerheid.
- Levi, M., Burrows, J., Fleming, M. & Hopkins, M.** (2007). *The nature, extent and economic impact of fraud in the UK*, London : Association of Chief Police Officers.
- NBB** (2010). *De zwarte economie in de Belgische nationale rekeningen. Cijfers 2007 en evaluatie van de hogere ramingen gesuggereerd*, Brussel: NBB.
- NBB** (2017). *Macro-economische en budgettaire impact van het door het kabinet van de Minister van Financiën gereviseerde taxshiftscenario en vergelijking met de oefening van november 2015*, Brussel: NBB.

- Pacolet, J. & Baeyens, K.** (2007). *Deloyale concurrentie in de bouwsector. Een terreinverkenning van mechanismen van sociale fraude, hun omvang en hun gevolgen voor de sector*, Leuven: HIVA-KU Leuven.
- Pacolet, J. & De Wispelaere, F.** (2009). *Naar een observatorium ondergrondse economie*, Leuven: Acco.
- Pacolet, J. & De Wispelaere, F.** (2008). *Ontwikkelen van een conceptueel methodologisch kader voor risico-analyse binnen de entiteit Inspectie Werk en Sociale Economie*, Leuven: HIVA-KU Leuven.
- Pacolet, J., Perelman, S., Pestieau, P., Baeyens, K. & De Wispelaere, F.** (2009). *Zwartwerk in België – Travail au noir en Belgique*, Leuven: Acco.
- Pacolet, J., Perelman, S., De Wispelaere, F., Schoenmaeckers, J., Nisen, L., Fegatilli, E., Krzeslo, E., De Troyer, M. & Merckx, S.** (2012). *Social and fiscal fraud in Belgium. A pilot study on declared and undeclared income and work: SUBLEC*, Leuven: Acco.
- Rekenhof** (2017). *Actieplan voor de strijd tegen de sociale fraude en sociale dumping*, Brussel: Rekenhof.
- Rekenhof** (2019). *176e Boek – deel II: Boek 2019 over de Sociale Zekerheid*, Brussel: Rekenhof.
- SIOD** (2019a). *Jaarverslag sociale fraudebestrijding 2018*, Brussel: SIOD.
- SIOD** (2019b). *Actieplan Sociale Fraudebestrijding 2020*, Brussel: SIOD.
- SIOD** (2019c). *Bevraging sociale partners Sociale Fraudefenomenen in de Bouwsector*, Brussel: SIOD.
- SIOD** (2019d). *Arrondissementscellen - statistieken 2018*, Brussel: SIOD.
- SIOD** (2019e). *Statistieken partnerschapsovereenkomst bouw*, Brussel: SIOD.
- SIOD** (2017). *Guidelines sector bouw*, Brussel: SIOD.
- Van den Broeck, K.** (2015). *Grote Woononderzoek. Deel 4. Woningkwaliteit en renovatie: resultaten op basis van de vragen aan bewoners*, Leuven: Steunpunt Wonen.
- Venturi, D.** (2017). *Tools and approaches for tackling undeclared work in the construction sector*, European Platform Undeclared Work.
- Vuchelen, J.** (2011). 'Economische analyse van fiscale fraude', In M. Maus & M. Rozie (red.). *Actuele problemen van het fiscaal recht*.
- Williams, C.C. & Renooy, P.** (2008). *Measures to tackle undeclared work in the EU*, Dublin: Eurofound.