

A V I S N° 1.499

Séance du mardi 21 décembre 2004

Simplification et modernisation de l'administration sociale à tenir par les employeurs - Dérogations sectorielles - Monitoring

x x x

1.541/XXII-2

A V I S N° 1.499

Objet : Simplification et modernisation de l'administration sociale à tenir par les employeurs -
Dérogations sectorielles - Monitoring

Dans son avis n° 1.405 du 12 juin 2002, le Conseil avait pris acte des problèmes se posant dans certains secteurs quant à l'application de la DIMONA. Il avait ainsi souligné que malgré les problèmes d'ordre technique et/ou pratique susceptibles de se poser dans certains secteurs, auxquels il importe d'apporter une solution appropriée, le principe doit rester celui de l'universalité de cet instrument.

Le Conseil a réaffirmé ce principe dans une lettre du 10 septembre 2002 qu'il a adressée à Monsieur F. VANDENBROUCKE alors Ministre des Affaires sociales et des Pensions.

Dans ce courrier, le Conseil constatait néanmoins que pour les travailleurs occasionnels de certains secteurs, les difficultés rencontrées ne leur permettraient vraisemblablement pas d'entrer dans le système DIMONA au 1er janvier 2003, date prévue de sa généralisation.

Par conséquent, le Conseil était d'avis qu'il conviendrait d'évaluer, dans le courant du mois de septembre 2003, les solutions techniques alternatives qui seront suggérées afin de vérifier si elles répondent aux principes fondant la DIMONA, c'est-à-dire la simplification, la neutralité et la faisabilité, ainsi qu'en termes de contrôle.

Lors de sa réunion du 10 septembre 2003, le Bureau exécutif du Conseil national du Travail a décidé de procéder à cette évaluation. Les conclusions de celle-ci ont fait l'objet de l'avis n° 1.448 du 13 novembre 2003.

Dans cet avis, le Conseil se prononçait favorablement pour un dernier report de l'entrée en vigueur de la DIMONA pour les travailleurs occasionnels des secteurs concernés. Ce report était conditionné au respect d'un certain nombre de conditions strictes dont un monitoring du Conseil national du Travail tout au long de l'année 2004, suivi d'une évaluation finale.

La Commission des relations individuelles du travail a été chargée de l'examen de ce dossier.

Sur rapport de cette Commission, le Conseil a émis, le 21 décembre 2004, l'avis suivant.

x x x

AVIS DU CONSEIL NATIONAL DU TRAVAIL

I. RETROACTES

Le Conseil rappelle que dans son avis n° 1.405 du 12 juin 2002, il avait pris acte des problèmes se posant dans certains secteurs quant à l'application de la DIMONA. Il avait ainsi souligné que malgré les problèmes d'ordre technique et/ou pratique susceptibles de se poser dans certains secteurs, auxquels il importe d'apporter une solution appropriée, le principe doit rester celui de l'universalité de cet instrument.

Le Conseil a réaffirmé ce principe dans une lettre du 10 septembre 2002 qu'il a adressée à Monsieur F. VANDENBROUCKE, alors Ministre des Affaires sociales et des Pensions.

Dans ce courrier, le Conseil constatait néanmoins que pour les travailleurs occasionnels du secteur de l'industrie hôtelière et du secteur des entreprises horticoles, les difficultés rencontrées ne leur permettraient vraisemblablement pas d'entrer dans le système DIMONA au 1er janvier 2003, date prévue de sa généralisation.

En effet, les suggestions de solutions techniques mises sur la table par l'administration de la sécurité sociale ne paraissaient pas encore suffisamment développées pour être certain qu'elles puissent répondre aux nécessités de ces secteurs afin de leur permettre d'englober dès le 1er janvier 2003 leurs travailleurs occasionnels dans le système DIMONA. Le Conseil indiquait dans ce même courrier que ces suggestions devaient encore être affinées.

Par conséquent, le Conseil était d'avis qu'il conviendrait d'évaluer, dans le courant du mois de septembre 2003, les solutions techniques alternatives qui seront suggérées afin de vérifier si elles répondent aux principes fondant la DIMONA, c'est-à-dire la simplification, la neutralité et la faisabilité, ainsi qu'en termes de contrôle.

Dans la mesure où cette évaluation ne serait pas positive, le Conseil avait précisé que les travailleurs occasionnels de ces secteurs seraient soumis à la réglementation DIMONA, comme tous les autres travailleurs, à partir du 1er janvier 2004.

Lors de sa réunion du 10 septembre 2003, le Bureau exécutif du Conseil a souhaité procéder à l'évaluation à laquelle le Conseil s'est engagé.

Les conclusions de cette évaluation ont fait l'objet de l'avis n° 1.448 du 13 novembre 2003.

Dans cet avis, le Conseil avait examiné en premier lieu l'état de la situation dans les deux secteurs concernés. Il y constatait que la Commission paritaire de l'industrie hôtelière faisait observer que les moyens mis à l'époque à la disposition des employeurs et des travailleurs occasionnels du secteur n'étaient pas adaptés aux réalités du terrain. La Commission paritaire des entreprises horticoles faisait pour sa part observer que les pistes de solutions techniques avancées jusqu'à présent ne sont pas adaptées aux réalités du terrain et aux spécificités du secteur.

Le Conseil avait relevé en outre que ces deux organes paritaires s'engageaient à participer activement à la recherche de solutions en s'impliquant dans le développement de moyens techniques mais aussi administratifs alternatifs adaptés pour permettre le travail occasionnel dans ces deux secteurs en toute légalité.

Le Conseil avait ensuite procédé à proprement parler à l'évaluation annoncée. Dans le cadre de celle-ci, le Conseil avait remarqué la volonté des deux secteurs concernés de collaborer avec le gouvernement et l'administration de la sécurité sociale à l'élaboration de solutions alternatives appropriées, techniques mais aussi administratives et répondant aux principes fondant la DIMONA, c'est-à-dire la simplification, la neutralité et la faisabilité, ainsi qu'en termes de contrôle.

Tenant compte de ces éléments, le Conseil avait souscrit à la demande formulée par ces secteurs de reporter d'une année supplémentaire l'entrée en vigueur de la DIMONA pour leurs travailleurs occasionnels afin de développer des solutions alternatives appropriées étant entendu que ce report devait être conditionné au respect d'un certain nombre de conditions strictes.

Ainsi, en premier lieu, le Conseil estimait impératif qu'il s'agisse d'un dernier report. Ensuite, ce report était conditionné à un monitoring réalisé trimestriellement par le Conseil national du Travail au cours de l'année 2004. Ce monitoring devait être réalisé sur la base d'une analyse et d'une évaluation de la situation, effectuées dans ces secteurs.

Le Conseil soulignait également qu'à défaut d'évaluation positive des solutions alternatives répondant aux principes précités de la DIMONA, ainsi qu'en termes de contrôle, son évaluation finale ne saurait être positive et les travailleurs occasionnels de ces deux secteurs seraient alors soumis à la réglementation de la DIMONA, comme tous les autres travailleurs, à partir du 1er janvier 2005.

Enfin, le Conseil demandait à l'administration de la sécurité sociale de réserver toute l'attention nécessaire aux solutions techniques alternatives déjà ébauchées.

C'est dans ce contexte que l'administration de la sécurité sociale et l'Inspection ont déposé le 6 juillet 2004 une proposition alternative de déclaration immédiate à l'emploi pour les travailleurs occasionnels dans les trois secteurs concernés. Cette proposition consistait à établir un canal supplémentaire de déclaration DIMONA par le biais de messages SMS envoyés par appareil GSM.

Dans le cadre de son monitoring, le Conseil a pris acte des avis émis le 15 juillet 2004 par les Commissions paritaires n° 302 de l'industrie hôtelière, n° 144 de l'agriculture et n° 145 pour les entreprises horticoles relatifs à l'application de la DIMONA aux travailleurs occasionnels de ces secteurs.

Dans leurs avis, les secteurs précités jugeaient irréalisable la proposition alternative du 6 juillet 2004. Ils demandaient que l'Office national de sécurité sociale (ONSS) prenne toutes les dispositions nécessaires pour permettre la déclaration DIMONA au moyen de la carte SIS par un appareil terminal de paiement électronique ou par un appareil mobile de lecture de cartes.

Dans une lettre du 19 juillet 2004 adressée à Monsieur P. VANDERVORST, Administrateur général de l'ONSS et à Monsieur M. JADOT, Président du Comité de direction du Service Public Fédéral Emploi, Travail et Concertation sociale, le Conseil indiquait souhaiter être tenu informé de la position de l'administration de la sécurité sociale et de l'Inspection à l'égard des avis susvisés des Commissions paritaires concernées, tant à l'égard de leur rejet de la proposition du canal de transmission par SMS que de l'alternative développée par ces secteurs d'une transmission de la DIMONA au moyen de la carte SIS.

Suite à ce courrier, l'administration de la sécurité sociale et l'Inspection ont affiné leur proposition. Les travaux se sont poursuivis de sorte que les Commissions paritaires n° 144 de l'agriculture et n° 145 pour les entreprises horticoles ont émis chacune un avis unanime en date du 8 novembre 2004, dans lesquels les partenaires sociaux sectoriels ont estimé que la proposition de l'administration répond aux exigences posées en termes de neutralité, de simplification et de faisabilité en termes de coûts.

Les secteurs ont également formulé un certain nombre de propositions alternatives à celles du Gouvernement visant à coupler la DIMONA avec un système électronique d'enregistrement des heures de travail pour les travailleurs occasionnels, afin de parvenir à la suppression d'un certain nombre de documents sociaux dans leur version papier.

La Commission paritaire n° 144 de l'agriculture a pour sa part marqué son accord avec la proposition de l'administration lors de la réunion de la commission des relations individuelles du travail qui s'est tenue au sein du Conseil national du Travail le 18 novembre 2004.

II. EVALUATION DU CONSEIL

A. Considérations préalables

L'analyse et l'évaluation à laquelle a procédé le Conseil se sont articulées en trois axes :

- une évaluation de la situation du travail occasionnel dans ces secteurs en général et des problèmes que pose la DIMONA à ces secteurs ;
- un examen des moyens techniques et aussi administratifs adaptés et praticables sur le terrain, en cours de développement ou développés en collaboration avec l'administration de la sécurité sociale, et devant tenir compte des principes fondant la DIMONA à savoir la simplification, la neutralité et la faisabilité, ainsi qu'en termes de contrôle. Ainsi, notamment, les services d'inspection doivent pouvoir bénéficier des mêmes possibilités de contrôle dans ces secteurs que celles dont ils disposent actuellement ;
- quant aux entreprises entrées volontairement dans le système DIMONA à partir du 1er janvier 2004 en ce qui concerne leurs travailleurs occasionnels, il conviendrait d'établir un relevé des éléments positifs et des points d'achoppement consécutifs à cette mise en œuvre.

Tout au long de son monitoring, le Conseil a bénéficié de la collaboration de représentants des secteurs concernés, de l'administration de la sécurité sociale et de l'Inspection sociale. Il a pris acte des informations fournies par ceux-ci. Il a analysé les renseignements ainsi reçus concernant les moyens techniques et aussi administratifs alternatifs proposés tant par les secteurs concernés que par l'administration de la sécurité sociale et l'Inspection sociale, à la lumière du principe de l'universalité de la DIMONA ainsi que des principes précités fondant celle-ci, ainsi qu'en termes de contrôle. Le Conseil a également examiné les répercussions, en termes de coûts, de ces solutions alternatives tant à l'égard des secteurs concernés que du budget de la sécurité sociale.

Le Conseil constate que, à la lumière des propositions du Gouvernement pour rendre obligatoire l'enregistrement électronique des données relatives aux prestations de travail et outre la question de la généralisation de la DIMONA proprement dite, les secteurs ont aussi formulé des propositions alternatives visant à introduire, pour les entreprises qui le souhaitent, la possibilité de recourir à un enregistrement électronique des données relatives à l'enregistrement des prestations de travail. Ces propositions visent, parallèlement, à introduire pour les entreprises qui auraient recours au procédé électronique d'enregistrement des prestations de travail, la suppression de certains documents papiers.

Le Conseil constate également que certaines grandes entreprises dans le secteur Horeca sont demandeuses d'un système électronique d'enregistrement des prestations de travail des travailleurs occasionnels pour autant que cela s'accompagne de la simplification nécessaire comme la suppression du registre de présence.

A l'issue de ce travail de monitoring le Conseil souhaite distinguer la question de l'entrée en vigueur des dispositions relatives à l'application de la déclaration DIMONA généralisée dans les trois secteurs concernés de celle de l'enregistrement électronique des prestations de travail et de la suppression de certains documents sociaux dans leur version papier.

B. Position du Conseil proprement dite

1. Quant à la généralisation de la DIMONA

Le Conseil prend tout d'abord acte de l'appréciation positive rendue par les Commissions paritaires de l'agriculture et des entreprises horticoles dans leurs avis du 8 novembre 2004 sur la dernière proposition de l'administration relative au canal supplémentaire d'entrée à la DIMONA, via GSM. Il prend également acte de l'accord marqué par le secteur Horeca quant à cette proposition.

Il prend en considération le souhait exprimé par ces secteurs de disposer, à partir du premier janvier 2005, d'une période de test au cours de laquelle les entreprises qui le souhaitent pourraient, sans y être obligées, effectuer la déclaration DIMONA pour leurs travailleurs occasionnels en bénéficiant de la possibilité de recourir au nouveau canal d'entrée via SMS.

Les partenaires sociaux offrent la garantie qu'un nombre d'entreprises déterminé avec l'administration entreront dans le nouveau système de sorte que la période de test ait un sens.

Compte tenu de ces considérations et sur la base d'un rapport établi par les secteurs concernés, le Conseil évaluera la situation en temps utile de telle sorte que la généralisation de la DIMONA puisse intervenir au plus tard le 1^{er} juillet 2005. A cette date, toutes les entreprises seront donc tenues d'effectuer la déclaration DIMONA, conformément aux dispositions de l'arrêté royal du 5 novembre 2002 instaurant une déclaration immédiate de l'emploi.

Le Conseil demande que les dispositions légales et/ou réglementaires soient prises à cet effet. Il convient en particulier de prolonger l'exception prévue à l'article 3, § 1, 3^o et 4^o de l'arrêté royal du 5 novembre 2002 jusqu'au 30 juin 2005 de sorte que les dispositions de cet arrêté royal entreront en vigueur le premier juillet 2005 pour les travailleurs occasionnels des secteurs visés.

Le Conseil demande également que l'Office national de sécurité sociale (ONSS) prenne toutes les dispositions techniques nécessaires, en collaboration avec les trois secteurs concernés, pour que le nouveau canal d'entrée (via SMS) soit mis en service dès le premier janvier 2005.

Ainsi, à partir du premier janvier 2005 et durant une période de test de 6 mois qui s'achèvera le 30 juin 2005 (la date choisie pour la généralisation de la DIMONA étant le premier juillet 2005), les employeurs qui le souhaitent pourront, sans y être obligés, effectuer la déclaration DIMONA par l'un des 4 quatre canaux qui seront alors à leur disposition à savoir :

- un serveur vocal (via un téléphone à touches),
- le site portail de la sécurité sociale,
- une communication structurée (transfert de fichier),
- le nouveau canal d'entrée des données via un message SMS.

Le Conseil estime que cette période de test devrait favoriser l'implémentation progressive de la DIMONA dans les trois secteurs considérés pour les travailleurs occasionnels, avant sa généralisation. Elle laissera aux entreprises qui le souhaitent un délai supplémentaire pour acquérir les supports techniques nécessaires à la déclaration DIMONA tout en laissant aux entreprises qui sont prêtes la possibilité de se mettre au plus vite en conformité avec la réglementation.

Elle permettra aussi à l'ONSS de réaliser les tests nécessaires pour garantir l'efficacité maximale du nouveau canal dès la généralisation de la DIMONA au 1^{er} juillet 2005, dans les secteurs concernés et pour leurs travailleurs occasionnels.

Le Conseil rappelle que dans son avis n° 1.325 du 16 octobre 2000 ainsi que dans son avis n° 1.405 du 12 juin 2002, il avait accepté la généralisation de la DIMONA à condition qu'en même temps un certain nombre de documents sociaux soient supprimés. La généralisation a effectivement donné lieu à cette simplification dans les secteurs où elle est appliquée. Dans ces secteurs, la suppression va de pair avec la mise en œuvre des garanties nécessaires pour assurer la neutralité en termes de contrôle, tant au plan interne, par les travailleurs et leurs représentants, qu'au plan externe par les différents services d'inspection. Le Conseil souhaite que mutatis mutandis, la simplification par la suppression de documents dans leur version papier puisse intervenir dans les mêmes conditions de neutralité, dans les nouveaux secteurs, à l'occasion de la généralisation de la DIMONA

2. Quant à l'enregistrement des prestations de travail

Le Conseil remarque que, afin de remplir le double objectif de neutralité et de simplification, l'administration de la sécurité sociale et l'Inspection ont avancé une proposition portant sur le couplage de la déclaration DIMONA et de la déclaration de l'enregistrement des prestations. Dans cet esprit de neutralité et de simplification, l'enregistrement électronique des données serait également accompagné, pour les entreprises qui y auraient recours, de la suppression optimale de certains documents dans leur version papier. Sont visés : le registre de présence, la carte cueillette (secteur horticole), la carte agriculture et le carnet individuel.

Le Conseil constate que les Commissions paritaires n° 144 de l'agriculture et n° 145 pour les entreprises horticoles ont formulé dans leurs avis du 8 novembre 2004 des propositions quant à l'enregistrement des prestations de travail par voie électronique et les simplifications administratives pouvant résulter de l'enregistrement électronique de ces prestations.

Les propositions de la Commission paritaire de l'agriculture et de la Commission paritaire pour les entreprises horticoles reviennent à supprimer les documents suivants : le registre de présence, la carte cueillette (secteur horticole), la carte d'agriculture (secteur agricole) et le carnet individuel de présence.

Il convient de constater que les travailleurs saisonniers et occasionnels ne doivent pas être inscrits au registre du personnel, de sorte que la simplification qui est prévue pour tous les autres secteurs suite à l'introduction de la DIMONA (à savoir la suppression de la tenue du registre du personnel sur papier) ne s'applique pas ici.

Le Conseil constate également que certaines grandes entreprises dans le secteur Horeca sont demandeuses d'un système électronique d'enregistrement des prestations de travail des travailleurs occasionnels pour autant que cela s'accompagne de la simplification nécessaire comme la suppression du registre de présence.

Le Conseil estime qu'à ce stade des travaux, toute la clarté n'est pas encore faite quant à la faisabilité de ses propositions et quant à l'incidence de la simplification préconisée sur les possibilités de contrôle, tant internes qu'externes.

En conséquence, le Conseil demande qu'une étude d'impact soit réalisée par l'ONSS et l'Inspection sociale, en collaboration avec les secteurs concernés, afin de bien mesurer toute la portée et toutes les conséquences de ces propositions.

Sur la base de cette étude d'impact, le Conseil examinera ces propositions, toujours en collaboration avec les trois secteurs concernés et les administrations, afin de dégager une solution qui soit la plus équilibrée et qui rencontre au mieux les exigences posées par le Conseil en termes de neutralité, de simplification et de faisabilité ainsi qu'en termes de contrôle.

Les membres représentant les organisations agricoles insistent pour que cette étude d'impact soit effectuée de telle manière qu'ils puissent en prendre connaissance à temps, et pour que l'introduction de la simplification administrative, qui est une condition essentielle pour l'introduction de la DIMONA dans le secteur de l'agriculture et de l'horticulture, puisse avoir lieu au même moment que l'introduction de la DIMONA, à savoir le 1er juillet 2005.
