



NOTE D'ÉDUCATION PERMANENTE

de l'ASBL Fondation Travail-Université (FTU)

www.ftu.be

N°2018– 02, janvier 2018

Un projet de statut semi-agoral

Entre le volontariat et le travail professionnel

Une législation régle la situation des volontaires. Pour certains secteurs du non marchand, principalement du sport amateur, elle est insuffisante à rencontrer toutes leurs situations spécifiques. Le contexte était mûr pour travailler du neuf, un « statut semi-agoral ». Mais voilà : entre l'idée initiale des associations et le projet du gouvernement fédéral, il y a comme un gouffre ! Cela a valu une séquence de débats parlementaires extrêmement chauds, complétement à de très nombreuses réactions des associations et des partenaires sociaux. Essai de décodage, à partir des situations de bénévolat et volontariat, et des problèmes qui peuvent être posés.

Au départ, il y a des gens. Beaucoup de gens. Plus d'1,8 million, qui consacrent en moyenne 4 heures/semaine rien qu'en Belgique, ce qui représente l'équivalent de 130.000 emplois à temps pleins¹ ! Toutes ces personnes donnent de leur temps et de leur énergie pour toutes sortes de causes si utiles : l'encadrement de plus jeunes en mouvement de jeunesse, le soutien à des clubs de sport amateur, l'organisation d'un événement dans le quartier, la participation à l'association de parents, l'aide à la Croix-Rouge lors d'événements qui rassemblent des foules, le petit coup de main au restaurant social du coin, accepter d'être administrateur d'une ASBL, ou d'accompagner des malades, ... Tout cela est le terrain du bénévolat et est investi par des personnes qui interviennent ponctuellement (le petit coup de main à l'occasion) ou plus durablement (s'engager à l'encadrement de plus jeunes en mouvement de jeunesse comporte une sorte de « contrat moral » : ne pas tout laisser tomber au milieu d'un grand camp d'été ; la plupart de ceux qui s'y engagent le font pour plusieurs années).

Tout cela est parfaitement gratuit. Pour autant, toutes ces personnes n'ont pas été abandonnées dans un désert législatif. En 2005, une loi fédérale sur les volontaires a systématisé quelques normes² : ne sont autorisées à avoir recours à des volontaires que des personnes morales qui n'exploitent pas d'entreprise ou ne réalisent pas d'opérations à caractère lucratif ; les organismes bénéficiaires ont obligation de prendre

¹ Michel Marée et Virginie Xhaufleur (Centre d'économie sociale de l'Université de Liège) Lesley Hustinx, Liselot De keyser et Loes Verhaegue (département de sociologie de l'Université de Gand), « Le volontariat en Belgique. Chiffre clé », Fondation Roi Baudouin, octobre 2015. Disponible en ligne <https://www.kbs-frb.be/fr/Search/MiscSearchOverview?title=volontariat&type=docs>

² Loi du 3 juillet 2005.

une couverture d'assurance en responsabilité civile pour leurs volontaires ; les conditions de défraiements (remboursements de frais encourus par les volontaires) sont précisées : soit le remboursement sur présentation de pièces prouvant et justifiant la dépense, soit un forfait. Cette deuxième solution permet de rencontrer des situations telles que : des déplacements volontaires avec une voiture privée sans prise de note systématique des trajets, des kilométrages exacts et des motivations de chacun de ceux-ci ; éviter d'avoir à acheter un billet de transport en commun pour l'activité alors qu'on dispose déjà d'un abonnement privé à son nom ; ... Pour éviter tout risque d'abus, le montant du forfait autorisé est plafonné : ainsi au 1^{er} janvier 2018 est-il de 34,03€/jour avec plafond annuel de 1.361,23€.

La loi belge sur le volontariat ne couvre pas toutes les situations de bénévolat, mais seulement celles qui se jouent par le biais d'organisations. Il en existe d'autres, qui sont d'activités gratuites au profit de personnes. En quelques sortes, le « volontariat » est un sous-ensemble du bénévolat : parmi les 1,8 million de bénévoles, on compte 1,166 million de volontaires³.

Pour éclairer la construction de la législation sur le volontariat, un Conseil supérieur des volontaires a été institué comme organe consultatif dès 2002⁴. Il a eu pour tâches ensuite de collecter toutes les informations utiles, d'examiner les problèmes rencontrés, de donner des avis ou formuler des propositions, d'initiative ou à la demande. Sa composition veille à rencontrer la diversité des situations⁵.

10 ans après le vote de la loi, le gouvernement fédéral a demandé au Conseil de procéder à une évaluation. Celui-ci a rendu deux avis⁶, l'un sur l'évaluation de la loi proprement dite, l'autre à propos d'une « zone grise » identifiée entre le volontariat et l'emploi.

L'ÉVALUATION DE LA LOI DE 2005

Celle-ci s'avère globalement positive, même si différents ajustements sont demandés, qu'on ne répertoriera pas ici.

On retiendra cependant quelques problèmes de vocabulaire.

L'un d'entre eux est spécifique aux francophones : la subtilité sémantique entre « bénévole » et volontaire » échappe le plus souvent aux acteurs de terrain pour lesquels ils sont mots synonymes. Pour compliquer les affaires, nos voisins français donnent quant à eux une acception différente aux mêmes mots : en l'occurrence, la notion de « volontaire » y désigne des situations spécifiques régulées par la loi (sapeurs-pompiers, volontariat international, ...) ⁷.

L'autre problème de vocabulaire est l'usage dans la loi du mot « indemnités » pour viser le remboursement de frais, réel ou forfaitaire. Chez certains, un tel mot peut laisser entendre qu'il y aurait une forme de rétribution d'un travail, ce qui n'est évidemment pas du tout le cas. Le Conseil propose dès lors de lui substituer le mot « défraiement ».

Il y a évidemment consensus autour du principe de non lucrativité des organismes. Au nom du même principe, le Conseil est d'avis de ne pas relever les plafonds des indemnités/défraiements du volontaire lorsque l'option est celle du forfait.

³ Michel Marée et alii, déjà cité.

⁴ AR du 2 octobre 2002. Aujourd'hui il relève du périmètre du SPF Sécurité sociale.

⁵ 10 francophones, 10 néerlandophones, 1 germanophone, 4 experts scientifiques. 10 grands secteurs sont représentés : formation et enseignement ; jeunesse et seniors ; soins de santé ; aide sociale et judiciaire ; sport ; culture et loisirs ; actions humanitaires et solidarité internationale ; religion, courants philosophiques et politiques ; environnement, nature, bien-être des animaux, écologie ; famille.

⁶ Les avis sont disponibles en leur version intégrale sur : www.conseilsuperieurvolontaires.belgium.be

⁷ Centre d'économie sociale de l'Université de Liège
http://www.ces.ulg.ac.be/fr_FR/services/cles/notes-de-synthese/volontariat-definition/benevolat-ou-volontariat

Force encore est de constater qu'il est plus facile d'être travailleur et, par surcroît, volontaire que chômeur et volontaire : le chômeur en effet doit déclarer son intention, jadis auprès de l'ONEm, désormais auprès de l'Office régional pour l'emploi dont il relève⁸ ; il n'est pas rare que les interprétations soient (exagérément) restrictives.

LA NÉCESSAIRE ÉLABORATION D'UN STATUT SEMI-AGORAL

« Certains engagements dans le secteur à profit social (...) n'ont pas de cadre juridique adéquat (...) ; les principes du volontariat (...) sont ainsi mis sous tension », tel est le constat du Conseil, qui plaide alors pour « un statut social et fiscal adapté pour certains (c'est nous qui soulignons) engagements qui ne relèvent ni du volontariat, ni du travail ». Ce commentaire du Conseil ne se comprend qu'à la lumière de la réalité de certains secteurs, en particulier dans le sport amateur : de nombreuses prestations y sont exécutées qui, sans être professionnelles, « débordent » du strict volontariat en ceci qu'elles sont indemnisées au-delà du défraiement légal aux volontaires. Les honnêtes déclarent ces revenus additionnels ; les autres se contentent d'empocher l'enveloppe. En vue de régler leur problème, les fédérations sportives ont pris l'initiative de commander une enquête exploratoire à la VUB : c'est dans ce rapport qu'apparaît la notion « statut semi-agoral » pour désigner cet intermédiaire, qui n'est plus du volontariat classique sans pour autant relever de l'emploi au sens habituel.

Le Conseil reprend la notion et la circonscrit, entre autres à partir des principaux éléments suivants :

- ❖ La mission doit être exercée par une personne physique, en contrepartie d'une indemnité de prestation, et en dehors du secteur commercial ;
- ❖ La personne qui exécute la mission semi-agorale doit déjà avoir une autre activité professionnelle principale qui permet de faire valoir des droits sociaux ;
- ❖ Une personne ne peut cumuler le statut semi-agoral avec du volontariat et/ou du travail au sein de la même organisation ;
- ❖ La hauteur de l'indemnité doit être limitée, exonérée de l'ONSS (puisque la formule garantit que des droits sociaux sont constitués par ailleurs), mais faire l'objet d'une imposition.

Dans la foulée, certains sous-secteurs culturels côté flamand ont manifesté de l'intérêt : les organisateurs de festivals qui ont recours à l'aide de nombreuses personnes pendant des laps de temps fort courts. On le voit : un problème est identifié, mais objectivement circonscrit.

En même temps, on peut être surpris dans la mesure où il existe déjà une disposition dite « article 17 » qui dispense certains employeurs du secteur socioculturel et les organisateurs de manifestations sportives du paiement de cotisations pour des travailleurs à condition qu'ils ne soient pas occupés plus de 25 jours/an et sous contrat à durée déterminée. N'eût-il pas été opportun d'évaluer cela, et d'éventuellement lui proposer des aménagements ?

LE GOUVERNEMENT FÉDÉRAL S'EMPRE DU SUJET

S'emparant du sujet, le gouvernement fédéral fait un lien entre la proposition du Conseil et l'économie collaborative (voir encart) : à son estime, la solution réside en une extension de cette législation déjà existante.

Ainsi, via inscription sur une plate-forme, toute personne à l'emploi (salarié ou fonctionnaire) pour au moins 4/5 temps ou indépendante à titre principal, ou pensionnée, sera autorisée à prester des services indemnisés à concurrence d'un maximum de 1.000€/mois et 6.000€/an sans aucune cotisation sociale ni

⁸ Par effet de la 6ème réforme de l'Etat : FOREM en Wallonie francophone, Actiris à Bruxelles, VDAB en Flandre, Arbeitsamt en Communauté germanophone.

imposition. Cela vise tout autant des prestations pour des organisations à but non lucratifs (qui sont rebaptisées « travail associatif » - à proprement parler c'est cela seul qui répond à la demande de statut semi-agoral) que ce qui peut se jouer de particulier à particulier.

D'emblée deux différences très significatives s'observent avec la proposition du Conseil : là où seuls « certains » domaines étaient visés, on se retrouve face à une liste énorme de secteurs autorisés ; là où on prévoyait de l'imposition, on se retrouve avec l'équation « le brut = le net ».

Pour ce qui concerne l'énormité de la liste, après tout, si le gouvernement ne veut pas trancher lui-même, il existe une mécanique bien connue, rodée et efficace en Belgique : le renvoi de l'arbitrage aux commissions paritaires concernées. La suggestion n'a pas manqué d'être formulée⁹, malheureusement sans succès à ce jour.

UNANIMITÉ CONTRE

Le projet connu, des avis ont été rapidement émis, en provenance de tous les secteurs de la société et tous absolument négatifs ! Associations, syndicats, classes moyennes, professionnels de la santé : répertoire non exhaustif des principaux griefs.

Dénaturation pure et simple du volontariat, qui implique la gratuité ; il n'est en tout cas pas question de défrayer le temps passé à la prestation. Sans compter le choix déplorable du terme « travail associatif » qui va créer de nouvelles confusions avec d'une part le travail de l'association, d'autre part le travail du professionnel en association.

Fragilisation de la sécurité sociale et de l'impôt, qui sont parmi les principales sources de financement des secteurs visés. La Cour des Comptes a chiffré les choses¹⁰, estimant que 5% des indépendants (soient 40.000 sur 800.000) pourraient user du statut en effet d'aubaine pour une partie de leurs activités actuelles : près de 90% des indépendants à titre complémentaires déclarent moins de 6.000 €/an¹¹. (Dont coût : 194 millions de pertes de recettes fiscales et parafiscales (109 millions en cotisations sociales).

Le mauvais chasse le bon : des personnes non qualifiées pourraient être amenées à exercer des activités relevant de professionnels qualifiés ; autrement dit : du travail associatif pourrait se substituer à de l'emploi non marchand. Pour éviter cela, il faudrait à tout le moins limiter la durée mensuelle autorisée au travail associatif, ainsi qu'être moins généreux en indemnités : 6.000 € en effet correspondent aussi à la hauteur de la rémunération brute annuelle d'un animateur socioculturel en Fédération Wallonie-Bruxelles à 1/5 temps¹².

Fragilisation des associations : si les nombreux volontaires de certaines associations se mettent en tête de faire du « travail associatif », les conséquences budgétaires pourront être fatales. Par ailleurs, vu la disette budgétaire des pouvoirs publics, la tentation de ceux-ci ne sera-t-elle pas d'encourager le dispositif au détriment du financement de l'emploi permanent ?

Concurrence déloyale en particulier à l'égard des indépendants et des petites entreprises : un grand terrain de jeu s'ouvre à cet égard, en particulier relativement au segment du projet qui élargit les choses aux services interpersonnels.

Concurrence aux activités autorisées des chômeurs : en l'occurrence, celles menées dans le cadre des Agences Locales pour l'Emploi (voir encart).

⁹ En particulier par le Conseil National du Travail, avis 2065 du 29.11.2017.

¹⁰ François Mathieu, « Les 6.000 € défiscalisés pourraient coûter très cher », in « Le Soir », 30 novembre 2017.

¹¹ Le SNI (Syndicat National des Indépendants), en réponse à une question de Catherine Fonck (CDH) en commission parlementaire à la Chambre des Représentants.

¹² Source : CESSoc (Confédération des employeurs des secteurs sportifs et socioculturels).

Professionnels du « care » (voir encart) : quid de la nécessaire qualité lorsqu'il s'agira de rendre un service d'aide aux personnes, d'accueil des enfants, de soutien aux familles ?

Sortie du modèle non lucratif : nombre de plateformes digitales sont en réalité sorties de l'économie collaborative : elles sont au contraire des initiatives dirigées par des géants internationaux selon un modèle lucratif, et sans appliquer les législations nationales (Uber, Airbnb, Deliveroo, ...). Bref, le dumping organisé et l'absence de statut social pour le personnel.

Le Conseil National du Travail flingue le projet, le Conseil supérieur des volontaires exprime à quel point ce qui est déposé concorde peu avec sa propre proposition, des représentations d'indépendants et de classes moyennes sont inhabituellement agressives à l'égard d'un gouvernement que, jusque-là, elles avaient plutôt « à la bonne ».

MODIFICATIONS

Face à toutes ces critiques, le gouvernement apporte deux modifications au projet avant de le soumettre à la délibération du Parlement : le plafond de 1.000€/mois est ramené à 500€/mois ; l'agrément des prestations de type « care » est renvoyé vers les Communautés.

RETRAIT

Finalement, le projet est retiré. Mais très provisoirement. Un bref moment, on a pu espérer que cela aurait peut-être été plus compliqué que cela. Car du jeu de politique politicienne s'en est mêlé. Le projet ne constituait en effet qu'un chapitre d'une énorme loi (plus de 700 pages) comprenant aussi la réforme de l'impôt des sociétés et la taxation des comptes-titres. Le tout devant être voté avant le 31 décembre 2017 et ayant été transmis à la dernière minute, l'opposition parlementaire s'est logiquement déchaînée. Avec les vigoureuses protestations venant de la société civile, le gouvernement a reculé, en réalité pour préserver ce qui, à ses yeux, était l'essentiel à voter vite : la réforme de l'impôt des sociétés. En même temps que le semi-agoral, la taxation des comptes titres a elle aussi été renvoyée à plus tard.

Seulement voilà, si les trois sujets se retrouvaient dans le même projet, c'est qu'il y avait compromis entre les trois partis flamands de la majorité : la NVA voulait la réforme de l'impôt des sociétés (ISOC) ; le CD&V quant à lui voulait la taxation des comptes-titres pour compenser des aspects qui lui déplaisaient dans la réforme de l'ISOC (mais en réalité ni la NVA ni l'Open VLD ne veulent de cette taxation) ; quant au semi-agoral, il devait servir de trophée à l'Open VLD ! Avec le recul de dernière minute, un scénario aurait pu consister en celui-ci : en définitive, seule la NVA ayant réussi à faire voter son « grand projet », il était désormais plus intéressant pour elle, d'un point de vue de politique politicienne, que ses partenaires/adversaires déshabillés le restent ! Autrement dit, elle aurait paradoxalement pu devenir une alliée objective des associations dont elle s'est avérée être aussi le farouche adversaire ! C'eût été une belle curiosité... Finalement, la NVA a opté pour la loyauté du parti à l'égard du compromis de coalition gouvernementale : le vote final pourra dès lors intervenir dans un délai rapide (la commission parlementaire y a quant à elle déjà procédé, au moment où les présentes lignes sont bouclées – le 17 janvier 2018). Il est cependant très hautement probable que la procédure du conflit d'intérêt¹³ soit actionnée à l'initiative d'une des entités fédérées et au nom du conflit de compétence (le fédéral empiéterait, fût-ce partiellement, sur une compétence de nature communautaire). Auquel cas le processus sera bloqué temporairement (60 jours), théoriquement pour permettre entretemps une négociation entre les parties.

Pierre GEORIS.

¹³ Sur le conflit d'intérêts : voir le "vocabulaire politique" du CRISP <http://www.vocabulairepolitique.be/conflit-dinterets-3/>

Merci à Philippe Andrianne, secrétaire politique ENEO, qui a lu et utilement commenté une première version du texte¹⁴.

Agence Locale pour l'emploi (ALE)

ASBL créée par une commune ou un groupe de communes permettant d'organiser du travail de proximité par des chômeurs de longue durée ou des bénéficiaires du revenu d'intégration sociale : aide à domicile ménagère, petit entretien de jardins, ... Permet aux bénéficiaires de cumuler un revenu additionnel (plafonné) à leur allocation.

Care

Au départ, le mot d'origine anglaise regroupait les valeurs éthiques liées à la relation à l'autre (empathie, sollicitude). Avec le temps, en français, la notion tend à recouvrir les activités d'aide aux personnes.

Economie collaborative

Dans sa version positive, l'économie collaborative désigne une nouvelle forme d'organisation du travail et d'échanges, reposant sur le partage, la mutualisation des biens et des outils. Le plus emblématique de ces outils est la plateforme numérique collaborative. C'est aussi souvent l'outil par lequel les choses dégénèrent, squattées qu'elles sont par des structures internationales qui captent les plus-values en dérégulant toutes les normes.

La présente analyse est également publiée dans la revue « Démocratie », février 2018.

Protection de la propriété intellectuelle : la FTU utilise le système de licences et de partage des connaissances Creative Commons

<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/2.0/be/deed.fr>



Les notes d'éducation permanente sont mises à disposition selon les termes de la [licence Creative Commons Attribution - Pas d'Utilisation Commerciale - Partage à l'Identique 3.0 non transposé](#).

Les autorisations au-delà du champ de cette licence peuvent être obtenues à pierre.georis@ftu.be

FTU – Association pour une Fondation Travail-Université

Chaussée de Haecht, 579
1030 Bruxelles
+32-2-2463851
Site éducation permanente : www.ftu.be

Éditeur responsable : Pierre Georis

Avec le soutien de la



FÉDÉRATION
WALLONIE-BRUXELLES

¹⁴ Philippe Andrianne, « Une fausse bonne idée à 6.000 €/an », Enéo Focus, novembre 2017.