

Mme Maggie De Block
Ministre des Affaires Sociales
Tour des Finances - Boulevard du Jardin Botanique
50/175
1000 Bruxelles

Conseil supérieur des volontaires

Votre lettre du : 26/10/2017
Vos références :
Nos références :
Date : 24/11/2017

Objet : Avis du CSV concernant les projets de loi et d'arrêté royal relatifs aux activités complémentaires

Madame la Ministre,

Par lettre du 26 octobre 2017, vous avez demandé l'avis du Conseil supérieur des volontaires (CSV) sur les projets de loi et d'arrêté royal relatifs aux activités complémentaires.

Le CSV a abordé ces textes uniquement sous l'angle de l'impact sur le statut des volontaires, au regard de la loi du 3 juillet 2005 relative aux droits des volontaires, et de son précédent avis relatif au statut semi-agoral. Les autres aspects tels que l'économie collaborative via les plateformes agréées ou les services occasionnels entre citoyens, lorsqu'ils n'interfèrent pas avec le volontariat, n'ont pas été abordés.

Le CSV n'a pas abordé le projet de loi fiscale proposé vu les orientations de son avis sur l'imposition. Il ne s'est pas non plus prononcé sur les projets d'arrêtés royaux concernant le modèle de contrat de travail associatif et l'enregistrement via une application électronique, qui ne lui ont pas été communiqués, même s'ils semblent avoir été avalisés par le Gouvernement.

Contexte

A l'occasion du dixième anniversaire de la loi relative aux droits des volontaires, vous aviez sollicité le CSV afin qu'il rende un avis d'évaluation de cette loi et un avis quant à l'opportunité d'instaurer un statut « semi-agoral » pour combler la zone grise entre le volontariat et l'emploi¹.

Le CSV s'était prononcé en faveur de ce nouveau statut, à condition que celui-ci remplisse certains critères.

Le projet de loi soumis actuellement au CSV instaure un nouveau statut de travailleur associatif destiné à faire disparaître cette zone grise.

Le CSV n'est pas en faveur du vocable « travailleur associatif » car ce terme désigne également les employés de ce secteur. En outre, cette expression n'est pas adaptée aux personnes qui prêteront cette activité pour

¹ «10 ans d'existence de la loi relative aux droits des volontaires - Deux avis pour une perspective d'avenir »
<http://conseilsuperieurvolontaires.belgium.be/docs/avis-2016-10-ans-loi.pdf>

des organismes publics. Enfin, l'utilisation du mot « associatif » laisse à penser que ce nouveau statut est un volontariat rémunéré, alors que le volontariat est par essence un acte gratuit.

Le CSV n'est pas non plus favorable au terme « vrijetijdswerk » (travail de temps libre) qui, en néerlandais, est sémantiquement trop proche du terme « vrijwilligerswerk », ce qui pourrait créer la confusion.

Le CSV leur préfère le terme « semi-agoral », plus neutre et correspondant mieux aux caractéristiques du nouveau statut.

Dans son avis, le CSV utilisera cependant la terminologie du projet de loi.

Le CSV s'étonne et regrette que la majorité des critères qu'il avait proposé pour ce statut, dans son avis de 2016, ne figurent pas dans le projet de loi.

Critères proposés par le CSV dans son avis de 2016, non rencontrés par le projet de loi.

Imposition à 33%

Le CSV estime qu'une imposition est indispensable afin de distinguer clairement le statut de travailleur associatif du statut de volontaire.

Le CSV était d'avis que les indemnités perçues par le travailleur associatif devaient faire l'objet d'un impôt de 33%, comme pour les revenus divers. Suite à certaines études postérieures à son avis initial, il maintient la nécessité d'une imposition sur le modèle des revenus divers à un pourcentage à déterminer. L'absence d'imposition du travail associatif entraînerait une trop grande confusion entre ce statut et le volontariat.

Le CSV s'étonne de l'affirmation de l'exposé des motifs selon laquelle « l'application débridée de la législation sociale et fiscale entrave considérablement le développement du travail associatif (...) ».

Le CSV rappelle son attachement aux systèmes structurels de solidarité que sont la sécurité sociale et l'impôt.

Le CSV fait sienne la remarque du Conseil d'Etat émise à propos des flexi-jobs : « Si une mesure visant à lutter contre le travail au noir dans un certain secteur consiste à supprimer purement et simplement les charges sociales et fiscales pour ce secteur, elle ne semble pas proportionnée à la lumière de son objectif et il faut en conclure qu'il y a violation du principe d'égalité. »

Limite horaire (par exemple 1/3 temps)

Afin d'éviter des conséquences néfastes pour le marché du travail, telles que la substitution de l'emploi par du travail associatif dans les secteurs associatifs et public, l'augmentation des temps-partiels non choisis et la concurrence déloyale à l'égard des indépendants, le CSV préconisait de limiter la durée mensuelle des prestations des travailleurs associatifs.

Le Conseil réaffirme cette nécessité pour limiter la déstructuration de l'emploi.

Activité professionnelle principale ou droits sociaux garantis

Le CSV avait demandé que l'exécutant ait déjà une activité professionnelle principale qui permette de faire valoir des droits sociaux ou avoir des droits sociaux qui lui sont garantis. Trois arguments étaient présentés pour justifier cette demande. Il fallait éviter : la réduction de l'emploi régulier, la surcharge administrative et les tensions entre la sécurité sociale et les finances publiques grâce au financement de la sécurité sociale par l'activité principale. Il était donc primordial que les cotisations sociales ne baissent pas. Or, cette demande n'est que partiellement respectée. En effet, à l'article 3 § 4, le projet de loi permet aux demandeurs d'emploi en trajet de réactivation et aux personnes en trajet de service citoyen de bénéficier de ce statut. Ces personnes ne peuvent justifier d'une activité professionnelle à part entière. Elles ne versent donc aucune cotisation sociale.

Besoin sectoriel pertinent

A l'origine, le statut semi-agoral était réclamé avant tout pour le secteur du sport, pour lequel le cadre du volontariat se révélait insuffisant. Le CSV ne voulait cependant pas fermer la porte à d'autres secteurs qui justifieraient de besoins spécifiques, raison pour laquelle il s'était prononcé favorablement, et de manière générale, pour l'adoption d'un nouveau statut.

Le Conseil regrette cependant que l'Arrêté royal soumis pour avis permette du travail associatif dans certains secteurs qui ne sont pas demandeurs de ce statut et qui n'ont pas été consultés.

Le CSV estime que la liste des activités qui peuvent être exercées comme travail associatif est à la fois trop vaste et trop imprécise. Les dénominations ne sont parfois plus utilisées dans les secteurs concernés.

Il est important, tant pour préserver l'engagement citoyen qui porte l'action des associations, que pour leur survie financière, que ces différentes activités ne deviennent pas potentiellement rémunératrices.

Le CSV craint qu'adopter une liste si large ne crée un sentiment de frustration chez certains volontaires qui ne comprendront pas pourquoi leur association refuse de leur accorder le statut de travailleur associatif alors que leurs activités sont visées par l'arrêté royal.

Hormis pour le secteur des arts de la scène (Région Flamande) et le secteur sportif avec lesquels une concertation formelle a été réalisée, le CSV est d'avis que la liste et la description des fonctions contenues dans le projet d'arrêté royal doivent être négociées secteur par secteur, voire même par sous-secteur communautaire, dans le cadre des Commissions paritaires ou leurs équivalents dans le secteur public.

Le CSV est d'avis que le travail associatif ne doit entrer en vigueur le 1^{er} janvier 2018 que pour les deux secteurs consultés. Pour les autres, une entrée en vigueur ne pourrait se faire qu'après un accord en Commission paritaire.

De plus, dans la liste des services occasionnels entre citoyens, le risque est grand de voir certaines tâches actuellement portées par du volontariat glisser vers cette nouvelle sphère d'activité entraînant ainsi une dérégulation du secteur.

La fonction ne peut être comblée par du « travail régulier »

Le CSV constate que le travail associatif sera possible même pour des fonctions habituellement exercées par des salariés. Le point 9 de l'arrêté royal² est tellement vague qu'il vise potentiellement toutes les fonctions dans la majorité des secteurs d'action des associations.

Le CSV estime que les dispositions du projet de loi visant à protéger le travail régulier sont insuffisantes. La règle établie par l'article 16 (pas de travail associatif pour son (ex)employeur ou (ex)donneur d'ordre) peut facilement être contournée.

Le CSV craint qu'imposer du travail associatif faiblement ou non-indemnisé aux chômeurs astreints à un trajet d'insertion ne constitue un frein à la création d'emploi.

Interdiction de cumul avec le volontariat dans la même organisation

Le CSV demande qu'une personne puisse exercer du volontariat et du travail associatif au sein d'une même organisation au cours d'une même année civile, à la double condition que :

- le volontariat soit non-défrayé ou uniquement défrayé aux frais réels
et
- les activités exercées en tant que volontaire et travailleur associatif soient clairement distinctes.

En dehors de ces conditions, le CSV est d'avis qu'une personne ne peut cumuler ou passer d'un statut à l'autre durant la même année civile, au sein d'une même organisation.

Le cumul du volontariat et du travail associatif ne pose pas de problème s'ils sont exercés dans deux associations différentes.

Confusion entre le volontariat et le travail associatif

Alors que l'objectif de la mesure est d'établir une frontière claire entre le volontariat, l'emploi et le travail associatif, l'exposé des motifs affirme que dans certaines situations, les statuts de volontaire et de travailleur associatif sont interchangeables, en fonction de celui qui serait le plus avantageux. Cependant le volontariat est un acte gratuit qui peut, au maximum, donner lieu à un remboursement de frais, là où le travailleur associatif perçoit une indemnité pour les prestations fournies. Deux philosophies totalement différentes gouvernent ces statuts.

Le CSV recommande que l'exposé des motifs fasse clairement la distinction entre volontariat et travail associatif. Certains exemples donnés pour illustrer les activités du travailleur associatif ne sont pas pertinents : volontaire d'accueil, volontaire administratif etc.

Conditions de paiement d'une indemnité

² Personne active dans les initiatives pour le développement communautaire, le développement populaire, les organisations de protection de l'environnement, le patrimoine culturel et historique, l'éducation au développement durable, les associations pour la promotion de l'art littéraire et plastique

Alors que l'article 1^{er} du projet de loi décrit le travail associatif comme une activité réalisée « contre indemnité », l'article 11 stipule que les parties peuvent convenir d'une indemnité. L'exposé des motifs, lui, explique que « le travail associatif est en principe effectué contre paiement d'une indemnité qui n'est toutefois pas obligatoire. »

Il est primordial que, en l'absence d'indemnité, il ne soit pas question de travail associatif. L'inverse aurait pour conséquence de faire entrer l'action de certains volontaires non-défrayés dans le champ du travail associatif.

Cette confusion des statuts n'est pas souhaitable. Les personnes qui effectuent du volontariat doivent être reconnues comme telles et savoir clairement quelle loi leur est applicable.

Le CSV rappelle qu'il est totalement opposé à ce que l'obligation d'enregistrement soit étendue aux volontaires, ce qui ferait peser une trop lourde charge administrative sur les petites associations et serait en contradiction avec le respect de la vie privée des volontaires.

Le CSV demande donc d'aligner l'exposé des motifs et l'article 11 sur l'article 1^{er} qui précise que le paiement d'une indemnité est un élément constitutif du travail associatif.

Définition : organisation

Le projet de loi s'inspire de la définition de l'association qui figure dans le projet de code des sociétés et associations, mais pas dans sa dernière version. Les mots « dans ce dernier cas », ont notamment été retirés dans la dernière version du code.

La définition des associations et organisations dans la loi relative aux droits des volontaires et dans d'autres réglementations doivent aussi être concordantes.

Application du droit du travail

Le projet de loi prend des dispositions pour que le travail associatif ne tombe pas dans le champ d'application des lois sur le travail (sauf des dispositions en matière de bien-être). Le CSV souligne que dans le cas du volontariat, la question n'est pas tranchée aussi clairement. Le CSV demande à ce que le projet de loi modifiant la loi de 2005 relative aux droits des volontaires comporte une disposition similaire.

Protection du bien-être

Le projet de loi exclut les travailleurs associatifs du champ d'application de la loi du 4 août 1996 relative au bien-être des travailleurs et instaure un dispositif spécifique de protection du bien-être des travailleurs associatifs.

Le CSV remarque que le volontariat au sens de la loi de 2005 n'est pas exclu de la loi du 4 août 1996 et plaide pour qu'un dispositif similaire soit instauré pour les volontaires.

Evaluation de la Loi

Le CSV demande à ce que l'évaluation soit prévue par la loi elle-même et pas seulement dans l'exposé des motifs. Le CSV demande à être associé à cette évaluation sur la loi et sur les AR et que le dispositif en précise la fréquence.

Afin d'évaluer l'impact de cette loi sur le volontariat, le CSV demande à ce que l'enquête sur le volontariat adjointe à l'enquête les forces de travail soit renouvelée au-delà de celle prévue en 2018 et adaptée en conséquence.

En résumé,

Le CSV ayant pris connaissance du projet d'instaurer un statut de travail associatif ne peut se rallier à ces textes sauf si :

- **Les critères émis par le CSV dans son avis réclamant l'élaboration d'un statut semi-agoral sont scrupuleusement rencontrés - tant en ce qui concerne les missions, l'exécutant, le commanditaire que la rémunération et son imposition - tout en renforçant la culture de solidarité institutionnelle, associative et de proximité, sans idée de marchandisation des services accordés.**
- **Le dispositif envisagé marque une différence nette entre ce nouveau statut et celui du volontariat sans confusion aucune pour les prestataires, les organisations et le grand public.**
- **Le terme « travail associatif » est abandonné.**
- **Les fonctions admises comme travail associatif sont décidées en Commissions paritaires ainsi que les futures modifications.**
- **Le nouveau système entre en vigueur en plusieurs phases, en fonction des accords conclus en Commission paritaire sauf pour les arts de la scène (Région FI) et le sport où des accords sont déjà trouvés.**
- **Les contrôles inhérents à ce nouveau mécanisme n'entraînent en aucune manière de nouvelles obligations pour le volontariat.**

Nous vous prions d'agréer, Madame la Ministre, notre parfaite considération.

Pour le Conseil,

Le Président du CSV,
Philippe ANDRIANNE