

Le dossier



1. Du volontariat, oui mais pas sans tracas !

Certains candidats volontaires doivent s'acquitter de démarches administratives avant de démarrer leur activité.

Cinq catégories de personnes sont concernées. Petit tour d'horizon des démarches à entreprendre.



Qui?	1. Personne en incapacité de travail	2. Bénéficiaire du revenu d'intégration social	3. Demandeur d'asile	4. Demandeur d'emploi indemnisé	5. Pré-pensionné
Quoi?	Obtenir l'avis positif du médecin conseil	Informar l'assistant social (CPAS)	Informar le travailleur social	Déclarer au préalable son activité, via un formulaire, à remettre à son organisme de paiement (Capac, syndicat).	

1. Une personne en incapacité de travail doit obtenir l'avis positif du médecin conseil qui doit constater que l'activité bénévole est compatible avec l'état de santé de la personne.

2. L'obligation d'avertir l'assistant social pour un bénéficiaire du revenu d'intégration social n'est pas mentionnée dans la loi de 2005 mais dans un arrêté royal qui date de 2002. La plupart du temps, cela ne pose aucun problème.

3. Tout comme le bénéficiaire du RIS, le demandeur d'asile doit prévenir le travailleur social qui le suit. Là aussi, c'est normalement une simple formalité.

4. La loi de 2005 est claire à ce sujet : un demandeur d'emploi indemnisé peut exercer un volontariat en conservant ses allocations, à condition d'en faire la déclaration préalable et écrite. L'ONEM a prévu le formulaire C45B à cet effet, qui doit être complété par le volontaire et l'organisation, avant d'être

envoyé à l'organisme de paiement des allocations (CAPAC ou syndicat) du volontaire. Le formulaire est alors transmis à l'ONEM qui dispose d'un délai de 12 jours ouvrables pour se manifester. En attendant, le demandeur d'emploi peut déjà commencer son activité bénévole. Si, en deux semaines, le demandeur d'emploi n'a pas reçu de réponse de l'ONEM, il peut considérer que l'activité volontaire est autorisée pour une durée illimitée. Attention: un accord tacite de l'ONEM ne signifie pas qu'il n'y aura pas de contrôle ou de refus ultérieur.

5. Le pré-pensionné est tenu aux mêmes règles que le chômeur indemnisé.

Tous libres d'être volontaires?

En Belgique, une personne sur huit est bénévole. Mais tout le monde n'est pas égal devant cet engagement. Il y a ceux qui pratiquent leur activité en toute liberté sans rendre de compte à personne. Puis il y a ceux que l'on freine à coup de démarches administratives et autres autorisations préalables. Et finalement, il y a ceux que l'on pousse. Le volontariat plane alors comme une menace, il faut s'y plier sous peine d'avoir le versement de ses allocations suspendu.

La Plateforme francophone du Volontariat tire la sonnette d'alarme. Entre dénigrement et vision utilitariste, le volontariat perd le nord. Pourtant, en plus de son impact sociétal indéniable, il offre une possibilité d'épanouissement personnel et social à chacun. Il est donc essentiel qu'il soit équitablement accessible à tous.

LE CAS PARTICULIER DU C45B

Avant la loi sur le volontariat de 2005, les demandeurs d'emploi ne pouvaient tout simplement pas effectuer d'activités bénévoles. Pour bénéficier d'une exception, le demandeur d'emploi devait obtenir l'autorisation préalable du directeur du bureau de chômage en apportant des preuves. En cas de doute, le directeur pouvait notamment convoquer le demandeur d'emploi, mener une enquête sur place... Il en résultait des décisions arbitraires.

En 2005, le législateur a porté une attention particulière au cas des demandeurs d'emploi, dans un souci de « **simplicité, uniformité et transparence** ». Il a pris en compte le fait que le volontariat constituait parfois la seule possibilité pour un demandeur d'emploi « **d'accéder à une forme d'intégration sociale** » et qu'il contribue au « **renforcement du tissu social** ». Voilà pourquoi il a souhaité leur garantir le droit d'exercer un volontariat et simplifier leurs démarches.

La loi de 2005 a donc été perçue comme un progrès puisqu'elle autorise par principe le chômeur à être volontaire. Il n'est plus question d'autorisation préalable mais de déclaration. Il ne doit pas attendre de réponse pour pouvoir entamer son activité. Mais si ce changement législatif était salué à l'époque, certains juristes mettaient déjà en garde sur le risque de voir réintroduire des

« En 2005, le législateur a porté une attention particulière au cas des demandeurs d'emploi, dans un souci de « **simplicité, uniformité et transparence** ». »

Si l'on peut comprendre qu'un médecin donne son avis pour une personne en incapacité de travail qui souhaite faire du volontariat ; si on peut entendre qu'un travailleur social doit être tenu au courant des activités dans lesquelles la personne qu'il suit s'engage ; il nous semble que le cas des chômeurs et des prépensionnés est plus discutable.

Considérant cette déclaration préalable comme inutiles et inégalitaires, la PFV s'est mobilisée cette année pour demander sa suppression.

Pourquoi avoir attendu 2017 pour se mobiliser ? Parce que l'an dernier, le Conseil Supérieur des Volontaires a remis une évaluation portant sur les dix ans d'existence de la loi. L'objectif était de donner lieu à un remaniement du cadre légal. Le gouvernement l'a entendu et a suivi globalement les recommandations du CSV. Il n'a par contre pas retenu celle qui demandait

dispositifs techniques réduisant le progrès marqué par la loi (notamment sur la définition des motifs de refus...).

la suppression du C45B. Il fallait donc attirer l'attention des ministres fédéraux (qui ont rédigé un avant-projet de loi) et des parlementaires (qui le voteront) sur la nécessité d'intégrer cette suppression aux changements de loi.

En réalité, dans ce débat, deux points de vue s'opposent.

A) CEUX QUI SONT POUR LE MAINTIEN DE LA DÉCLARATION

Avant 2005, l'accès à l'activité bénévole était fortement réduit pour les demandeurs d'emploi suspectés de chercher à se procurer une rémunération en noir, de vouloir contourner l'exigence de disponibilité sur le marché du travail ou encore d'occuper un poste susceptible de faire l'objet d'un travail salarié. En 2005, bien que souhaitant faciliter la procédure, le législateur a estimé nécessaire de maintenir une démarche préalable pour les demandeurs d'emploi. Pourquoi ?

La suspicion du travail au noir pèse en partie dans le maintien de la déclaration. Aujourd'hui encore, en cas de défaut de déclaration, le demandeur d'emploi est présumé avoir exercé une activité rémunérée. Qui plus est, cette déclaration est considérée comme une



« La suspicion du travail au noir pèse en partie dans le maintien de la déclaration. »

manière d'éviter le recours frauduleux au statut de volontaire pour des activités qui n'en respecteraient pas le cadre légal ou qui diminueraient la disponibilité du demandeur d'emploi sur le marché du travail (lors de la création de la loi, l'ONEM avait encore cette compétence dans ses attributions). Récemment, le ministre de l'Emploi, Kris Peeters a déclaré que cette démarche constitue un moyen de contrôler l'activité des chômeurs.

Il soutient en outre qu'elle permet d'éviter l'abus du statut d'ASBL par des organisations qui engendrent des revenus pour leurs fondateurs (par l'emploi, la facturation de prestations...). La création d'une ASBL n'est en effet pas soumise à un contrôle administratif préalable. « **Un contrôle de l'ONEM est dès lors considéré comme souhaitable** », selon le ministre. Un argument qui est également soutenu par l'ONEM qui évoque la nécessité d'éviter « **le travail au noir ou la concurrence déloyale** » avec des sociétés commerciales qui ne peuvent recourir au volontariat. Il préserverait ainsi le risque d'un mauvais usage du volontariat par de « **fausses** » asbl.

La déclaration protège aussi le volontaire d'une sanction a posteriori, en cas de contrôle, avec récupération éventuelle d'allocations. Actuellement, si l'activité volontaire ne respecte pas le cadre légal, la personne en est informée en amont grâce au « **refus** » envoyé par l'ONEM. Cette volonté de protection est également un argument retenu par le Conseil national du Travail

qui estime toutefois nécessaire de trouver une solution à la situation actuelle.

B) CEUX QUI SONT POUR LA SUPPRESSION DE LA DÉCLARATION

Sur le terrain, la demande est unanime. Le secteur associatif est pour la suppression du formulaire C45B car cette démarche administrative freine de nombreux engagements. La PFV pointe cinq soucis.

1. C'est discriminatoire

L'ONEM a établi des conditions d'admissibilité et de refus de l'activité volontaire, reprises dans une réglementation de 46 pages, relativement inaccessible au public. Celle-ci établit donc des « **normes** » de volontariat plus strictes à l'égard des demandeurs d'emploi... que des autres citoyens!

Suite à un contrôle de l'ONEM, une personne a dû déclarer a posteriori son volontariat du dimanche après-midi : « **J'avais beau faire part de mon étonnement de devoir faire une demande pour le dimanche, ça ne servait à rien... (...) Sur le document, ils me demandaient combien de fois je suis occupé par mois, quelles sont mes tâches, que fait l'ASBL...**

J'ai inscrit accueil du public, bar, nettoyage, rangement, des tâches

« Sur le terrain, la demande est unanime. Le secteur associatif est pour la suppression du formulaire C45B »

simplement évidentes pour toute association ! J'ai reçu la réponse après 13 jours : positive sauf pour le bar et le nettoyage ! Je ne sais pas pourquoi. Il est sous-entendu que ce serait a priori des postes occupés par des salariés. (...) ». Dans ce cas, le refus met en cause la fonction bénévole au sein de l'organisation alors que cette dernière ne peut pas contester la décision de l'ONEM et qu'elle reste libre de faire appel à un autre citoyen volontaire... pour la même tâche ! →



→ Les refus les plus fréquents sont liés au fait que :

- l'activité n'est pas du volontariat au sens de la loi ;
- l'activité, par sa nature, sa durée et sa fréquence ou en raison du cadre dans lequel elle s'inscrit, ne présente pas ou plus les caractéristiques d'une activité habituellement exercée par des volontaires dans la vie associative.

A charge du volontaire d'identifier ce qui est contesté réellement tant les termes repris restent larges et vagues.

« Ce n'est pas la fonction qui fait le bénévole. Un barman dans un café social ou un barman dans un hôtel, ce n'est pas du tout la même chose »

En outre, cela révèle une méconnaissance du volontariat. En effet, ce n'est pas la fonction qui fait le bénévole. La loi sur le volontariat ne cantonne pas le volontariat à certaines

tâches ou fonctions ! Un barman dans un café social ou un barman dans un hôtel, ce n'est pas du tout la même chose. Pourtant, ils sont tous les deux barmans.

2. C'est inégalitaire

Autre problème de cette « déclaration », c'est qu'elle n'en a que le nom. Que ce soit du côté de l'administration ou du côté des demandeurs d'emploi, elle est présentée et vécue comme une « **autorisation** ». Celle-ci repose sur une réglementation certes, mais qui donne lieu malgré tout à des différences de traitements d'un bureau de l'ONEM à l'autre. La PFV a déjà reçu plusieurs témoignages en ce sens. Ainsi un opérateur culturel témoignait, preuve à l'appui, d'avis positifs et

négatifs rendus pour les mêmes activités bénévoles donnés par différents bureaux de l'ONEM. Ayant eu à plusieurs reprises l'occasion d'interpeller des agents de l'ONEM, la PFV a pu constater la méconnaissance de leur propre réglementation.

En cas de refus, c'est souvent l'incompréhension pour le citoyen et l'organisation. Les motifs de refus sont souvent vagues. La décision de l'ONEM n'a donc aucune portée informative ou éducative qui permettrait éventuellement de « **rectifier le tir** ». Si le volontaire veut contester la décision, il doit aller au greffe du tribunal du travail, une procédure lourde que peu de gens ont envie de mener.

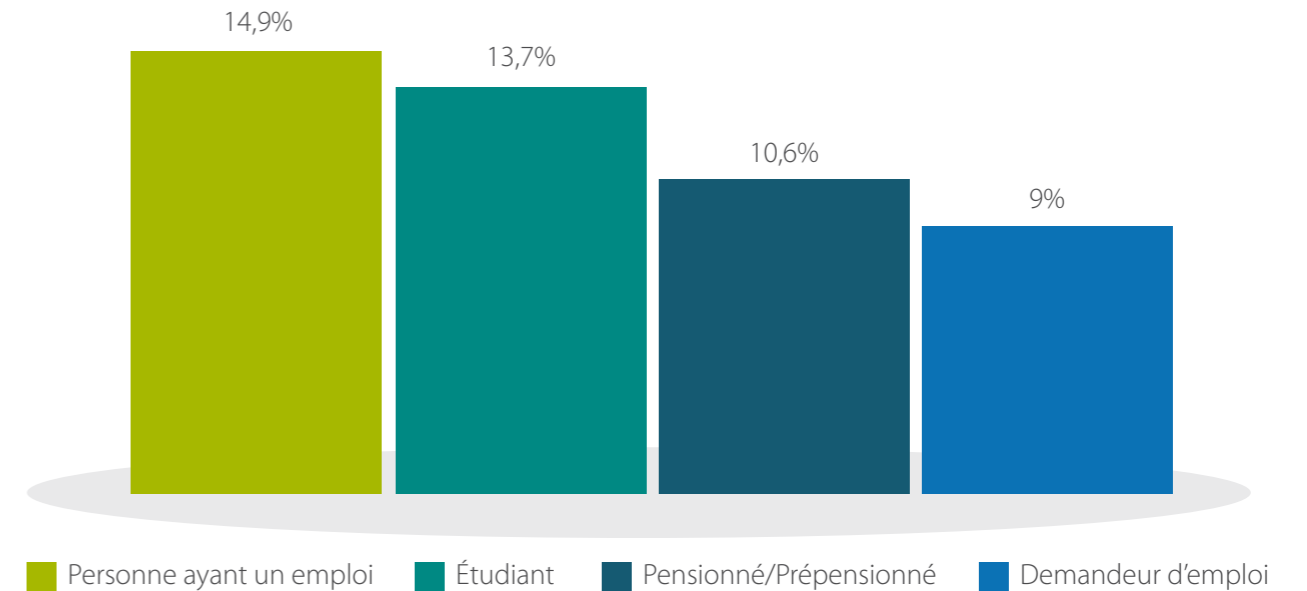
3. C'est un frein à la liberté d'engagement

Les demandeurs d'emploi ont un taux de bénévolat plus faible que les travailleurs avec emploi, les pensionnés et les étudiants. Les freins au volontariat pour des personnes sans emploi peuvent être multiples et complexes... La déclaration préalable fait certainement partie du problème.

Ce formulaire, qui prévoit des horaires et des tâches spécifiques, ne correspond pas à la nature première de l'engagement spontané de celui qui désire donner un coup de main.

Prenons l'exemple de Dominique, la

TAUX DE BÉNÉVOLAT SELON LA SITUATION SOCIO-ÉCONOMIQUE



Source : Le volontariat en Belgique, Chiffres-clés, Fondation Roi Baudouin, 2015.

cinquante, active dans différentes ASBL depuis longtemps. « **Lors d'un rendez-vous à l'ONEM suite à**

« Je n'avais jamais entendu parler d'un formulaire à remplir étant donné que c'était la première fois de ma vie que je me retrouvais sans emploi. »

« Je n'avais jamais entendu parler d'un formulaire à remplir étant donné que c'était la première fois de ma vie que je me retrouvais sans emploi. Il m'a été notifié que je devais déclarer précisément l'horaire de mon activité bénévole au sein de la piste de ski ainsi que les tâches qui étaient placées sous le terme « technicienne ». Face à cette demande, Dominique reste perplexe. « Je monte et démonte des skis, je les répare et je consigne les réparations dans un cahier d'inventaire. Cette activité m'occupe quelques heures par semaine durant quelques mois d'hiver depuis 20 ans. Je ne vois pas pourquoi je suis considérée comme une potentielle

fraudeuse... »

Cette ASBL promeut l'histoire et la culture de la vallée où est implantée la piste de ski. « **Les installations étaient déjà présentes à l'après-guerre, poursuit Dominique. Les doyens du village, qui étaient enfants à l'époque, réparent, contrôlent, chérissent bénévolement ce patrimoine local. Je n'avais jamais entendu parler d'un formulaire à remplir étant donné que c'était la première fois de ma vie que je me retrouvais sans emploi. Il m'a été notifié que je devais déclarer précisément l'horaire de mon activité bénévole au sein de la piste de ski ainsi que les tâches qui étaient placées sous le terme « technicienne ». Face à cette demande, Dominique reste perplexe. « Je monte et démonte des skis, je les répare et je consigne les réparations dans un cahier d'inventaire. Cette activité m'occupe quelques heures par semaine durant quelques mois d'hiver depuis 20 ans. Je ne vois pas pourquoi je suis considérée comme une potentielle**

fraudeuse... »

Pour de nombreux citoyens, devoir rendre des comptes sur un engagement qu'ils ont depuis longtemps parce qu'ils traversent une période de chômage est incompréhensible. Bien souvent, le fait de devoir remplir un formulaire et de devoir se déplacer pour le déposer va pousser le candidat volontaire à abandonner son projet. Pour beaucoup, ces démarches sont source d'appréhension, d'incertitude et de stress. Il y a également ceux qui oublient de déclarer leur volontariat parce qu'ils ne connaissent pas la réglementation et qui courent le risque, en cas de contrôle, d'être présumés coupables d'avoir exercé une activité rémunérée.

La liberté d'association, inscrite dans la Constitution belge en son article 27, consacre la

possibilité de former ou de rejoindre un groupe pour une durée prolongée. C'est le droit de constituer, d'adhérer et de refuser d'adhérer à une association. Le C45B est clairement un frein à cette liberté d'association (voir à ce sujet le préambule).→

« Pour de nombreux citoyens, devoir rendre des comptes sur un engagement qu'ils ont depuis longtemps parce qu'ils traversent une période de chômage est incompréhensible »



Pour 2016, l'ONEM a reçu 14 524 déclarations et elle en a refusé 901.

4. C'est incohérent

Au départ, le formulaire permettait aussi de vérifier que le volontaire reste disponible sur le marché de l'emploi. Aujourd'hui, l'ONEM ne contrôle plus la disponibilité sur le marché du travail. A l'heure où nous écrivons ces lignes, il a pourtant maintenu une norme de 28 heures par semaine maximum.

S'il est possible pour un travailleur de cumuler volontariat et emploi, pourquoi ne serait-il pas possible d'exercer un volontariat tout en restant disponible ? C'est le cas de Philippe qui, a toujours donné une grande place à son volontariat, qu'il soit travailleur ou chômeur. **« A la base, j'ai une formation de préparateur physique, explique-t-il. Mais me faire une place dans ce cercle très fermé en sortant de mon cursus était compliqué. J'ai enchaîné quelques remplacements dans le milieu scolaire, des missions en tant qu'indépendant complémentaire dans des salles de sport. J'ai même vendu des contrats pour de la téléphonie, le gaz et l'électricité ! Durant tout ce temps, j'étais membre d'un club de basket où je coachais plusieurs équipes de jeunes. »** Le C45B, il le connaissait car le président de son club avait déjà eu un contrôle social. Lors d'un entretien avec l'ONEM, il est questionné sur son rôle au sein du club. On lui demande notamment combien d'heures il preste en tant que volontaire. **« Je connaissais la limite horaire imposée par l'ONEM mais n'ayant pas voulu mettre mon président dans l'embarras j'ai déclaré que je coachais deux équipes de jeunes 4 fois par semaine plus le match du weekend. Je leur ai également dit que si je comptais réellement l'ensemble du temps passé dans la structure, je dépassais les 28h. Il faut bien se dire que dans un club de campagne, si un ami entraîneur a une obligation familiale, professionnelle ou médicale, on le remplace sans sourciller car il vous rendra**

la pareille. » Difficile pour lui de tenir cette limite stricte des 28 heures. **« Vous pouvez vous retrouver avec vos quatre entraînements, plus une séance de renforcement physique avec une autre équipe. Cela fait partie de la flexibilité des clubs sans argent ! Finalement, je n'ai eu aucun souci avec l'ONEM. »** Il travaille maintenant comme professeur d'éducation physique. Son bénévolat ne l'a absolument pas empêché de rester disponible sur le marché de l'emploi malgré le fait qu'il dépassait régulièrement les 28 heures par semaine...

Le volontariat est un engagement libre. À tout moment le volontaire peut cesser son activité et se rendre disponible pour un travail rémunéré.

« S'il est possible pour un travailleur de cumuler volontariat et emploi, pourquoi ne serait-il pas possible d'exercer un volontariat tout en restant disponible ? »

5. C'est une procédure coûteuse

Chaque déclaration demande un traitement par des agents de l'Etat. Ceci engendre des coûts pour un résultat qui n'atteint pas les objectifs visés. En effet, si le but est de lutter contre le travail au noir ou l'utilisation du bénévolat dans des organisations à but commercial, on ne voit pas très bien en quoi les demandeurs d'emploi seraient les seuls « bénévoles » à devoir être contrôlés.

Selon les chiffres avancés pour 2016, l'ONEM a reçu 14 524 déclarations et elle en a refusé 901. Selon le ministre Peeters, si on reprend les autorisations générales accordées à certaines organisations, le pourcentage de refus avoisine le 1% (voir «C45F» p.19). Toutes ces démarches pour 1% de cas qui ne respecteraient pas tout-à-fait le cadre légal... Est-ce bien nécessaire ?

LA FIN DU C45B?

Malheureusement, le premier avant-projet de loi présenté par les ministres De Block (en charge du

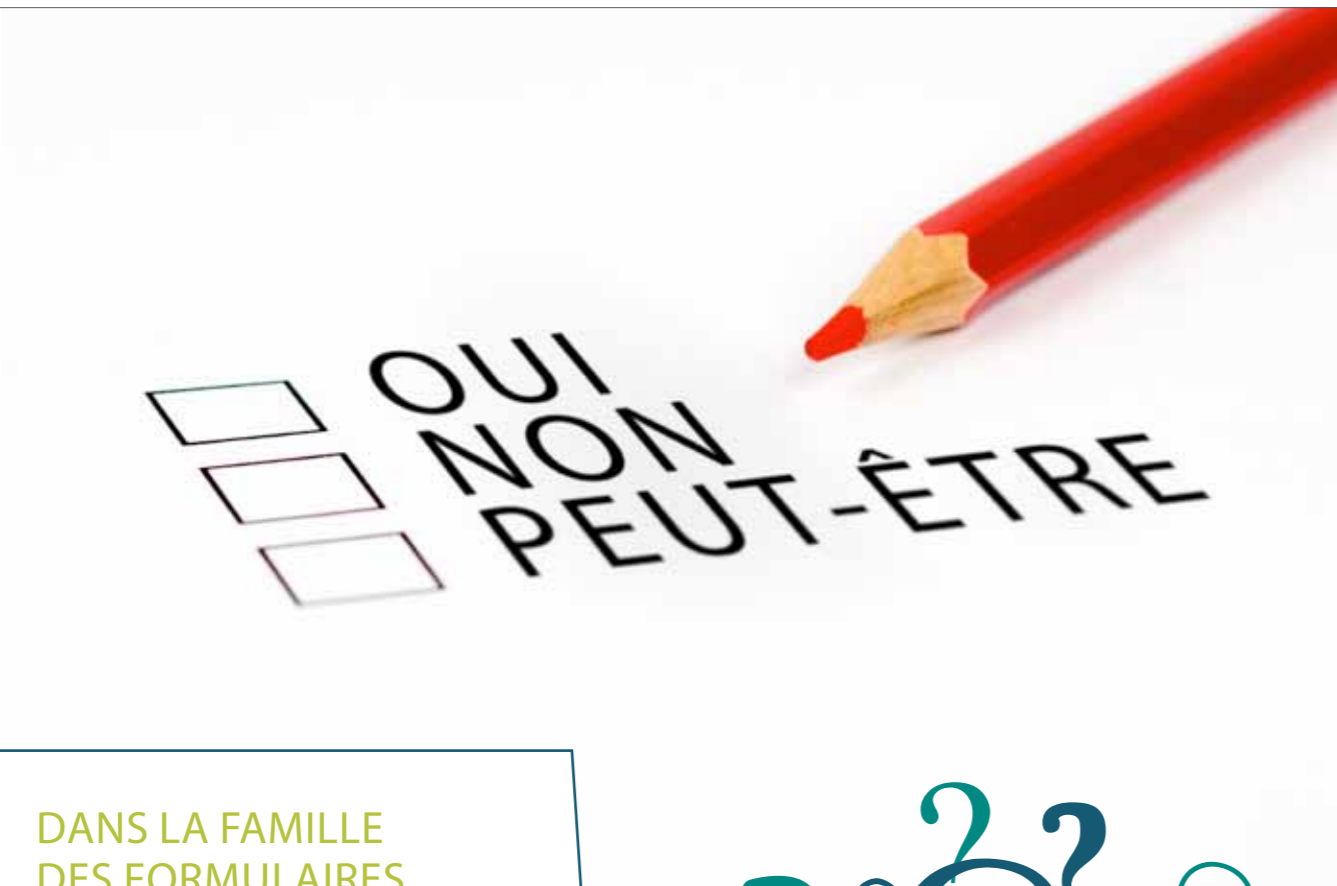
volontariat) et Peeters (en charge de l'emploi) en mars 2017 ne comprend aucune modification en la matière.

Pour toutes ces raisons, la PFV a décidé de mobiliser le monde associatif et le grand public sur cet enjeu. Début mai, elle entame une réflexion de fond avec les acteurs de terrain et interpelle les parlementaires à l'occasion de son séminaire **« Allocataires, demandeurs d'emploi, jeunes... Tous libres d'être volontaires ? »**. Fin mai, l'appel à pétition **« Stop à la papperasse pour les chômeurs et les prépensionnés bénévoles ! »** est lancé. Celui-ci a reçu le soutien de 87 associations et les signatures de plus de 1600 particuliers en un mois. La PFV a donc fait remonter cette revendication jusqu'aux cabinets ministériels en juin.

Depuis, cette suppression a reçu le soutien de la Ministre De Block. Les projecteurs sont désormais tournés vers le cabinet du Ministre Peeters favorable au maintien du C45B et vers le Parlement qui devra prochainement se prononcer...

En réalité, tous les acteurs concernés disent vouloir la même chose : protéger les demandeurs d'emploi indemnisés et ne pas concurrencer l'emploi. La pomme de discorde porte sur la façon d'y arriver. La PFV affirme que le C45B est une procédure inefficace et contre-productive en la matière, que d'autres pistes peuvent être envisagées.





2. Volontaire que ça vous plaise...ou non !

DANS LA FAMILLE DES FORMULAIRES, JE DEMANDE LE C45F !

Dans certains cas, il est possible de se passer du formulaire C45B. Les organisations implantées ou actives dans tout le pays ou dans différentes régions peuvent introduire une demande d'autorisation générale auprès de l'ONEM avec le formulaire C45F.

Cette déclaration permet aux chômeurs ou prépensionnés volontaires de ne pas devoir remplir le C45B ... la plupart du temps. Malheureusement, il reste des cas où, malgré l'autorisation générale, il n'y a pas de dispense de faire une déclaration individuelle. En d'autres mots, une autorisation générale ne suffit pas toujours !

L'autorisation générale renvoyée par l'ONEM à l'organisation précise si les bénévoles chômeurs et/ou prépensionnés sont dispensés ou non de cette démarche individuelle. Le seul avantage de la déclaration générale, c'est la certitude que l'ONEM ne remettra pas de décision de refus aux volontaires.

La Plateforme francophone du Volontariat défend l'idée d'un formulaire C45F accessible à toutes les organisations et qui dispense systématiquement d'une déclaration individuelle.



Et pour vous ?

Les questions qu'une organisation peut se poser

- Comment pouvons-nous transmettre l'information sur les démarches à effectuer sans être intrusif ?
- Comment accompagnons-nous les candidats volontaires dans leurs démarches ?
- En cas de refus, comment réagissons-nous ? Prendrions-nous contact avec l'agent de l'ONEM pour comprendre le motif du refus ?



Aujourd'hui, tout nouveau bénéficiaire au CPAS se voit proposé un projet individualisé d'intégration sociale (PIIS). Parmi les outils de réinsertion professionnelle ou sociale proposés dans ce PIIS, il y a ce qu'on appelle « **le service communautaire** ». Ce dernier a retenu tout particulièrement notre attention. En effet, il permet au CPAS

de contractualiser l'engagement bénévole de ses bénéficiaires... avec le risque pour ces derniers d'être sanctionnés en cas de non-respect de leur engagement. Le volontariat contractualisé et relié au revenu d'intégration sociale, peut-il être un véritable outil d'insertion sociale ?

LE PIIS, C'EST QUOI?

En mai 2002, la loi sur le Droit à l'intégration sociale (DIS) introduit un nouvel outil d'accompagnement pour les CPAS, intitulé PIIS, destiné majoritairement aux bénéficiaires de moins de 25 ans. L'idée est d'avoir un instrument dynamique pour proposer un accompagnement « *sur mesure* » à ces bénéficiaires.

Le PIIS est un contrat : il prévoit des droits et des devoirs pour les deux parties, des objectifs et des étapes d'intégration sociale et/ou professionnelle (emploi, formation), une évaluation et des sanctions éventuelles en cas de non-respect. Chaque contrat est lié à un financement que reçoit le CPAS pour assurer l'accompagnement du bénéficiaire.

Une évaluation globale des résultats est prévue au moins une fois par an. En cas de non-respect des engagements et après une mise en demeure, le CPAS peut décider de sanctionner la personne ou de réadapter le PIIS.

Dès 2014, le gouvernement annonce sa volonté d'élargir cet outil à tout nouveau bénéficiaire du CPAS et d'y inscrire la possibilité d'effectuer un service

communautaire. En 2015, à la demande du SPP Intégration sociale, des chercheurs publient les résultats d'une enquête évaluative et prospective menée au sein des CPAS belges (voir ci-après). Malgré les résultats mitigés, le gouvernement poursuit et intègre ces changements dans une nouvelle loi, le 21 juillet 2016. L'objectif du PIIS est désormais prioritairement l'insertion professionnelle de la personne.

SERVICE COMMUNAUTAIRE : VOLONTARIAT OU PAS ?

« *Le service communautaire consiste à exercer des activités sur une base volontaire qui constituent une contribution positive tant pour le parcours de développement personnel de l'intéressé que pour la société.* »

Le contrat entourant le service communautaire doit préciser :

1. la nature du service communautaire ;
2. les horaires des prestations ;
3. les modalités éventuelles d'indemnisation ;
4. la durée du service.

Le CPAS se charge de vérifier qu'une assurance couvrant les dommages causés aux bénéficiaires et tiers existe, condition nécessaire pour prêter un service communautaire.

Le PIIS reste un contrat : lorsque la personne ne souhaite plus effectuer son service communautaire ou lorsqu'elle souhaite revoir les termes de son engagement, elle doit en informer son travailleur social et obtenir son accord pour le modifier. Le non-respect du service communautaire est donc lui aussi soumis au risque de sanction (suspension

partielle ou totale des allocations pendant un mois maximum et

« *Le non-respect du service communautaire est soumis au risque de sanction* »

en cas de récidive, trois mois).

Un engagement contractualisé, avec des possibilités de sanction financière, un « *outil* » de travail pour les CPAS, un engagement en contrepartie de l'aide sociale... A priori, pas de lien avec le volontariat ! Mais, ce n'est pas la vision du ministre de l'Intégration sociale qui a instauré le projet, Willy Borsus.

LE TOUR DE PASSE-PASSE DU MINISTRE BORSUS

Dans le projet d'arrêté royal qu'il dépose, le ministre Borsus prévoit d'appliquer la loi de 2005 sur le volontariat au service communautaire... en y excluant toutefois le caractère libre et non rémunéré ! En septembre, le Conseil d'Etat se montre très critique et émet un avis contraire à cette disposition : si la loi sur le volontariat s'applique au service communautaire, elle s'applique intégralement, d'autant que les dispositions écartées sont « *fondamentales* ». Le Ministre est obligé de revoir sa copie et y retire toute référence au volontariat. Le nouvel arrêté est adopté le 3 octobre.

Mais le 12 octobre, la référence au volontariat réapparaît (comme par enchantement !) dans la circulaire qu'il envoie aux CPAS. Le ministre Borsus y stipule que « *La loi du 3 juillet 2005 relative aux droits des volontaires s'applique aux services prestés dans le cadre du service communautaire. Il est donc nécessaire que les dispositions de cette loi soient respectées.* »

La circulaire prévoit notamment :

1. Le service communautaire doit être presté auprès d'une association de fait, de droit privé ou public, sans but lucratif ;
2. Le type d'assurance ;
3. Le respect des modalités d'indemnisation prévues par la loi sur le volontariat et l'information au bénéficiaire des conséquences éventuelles pour le calcul du revenu



d'intégration et des impôts ;

4. Les activités accomplies ne peuvent être des tâches qui s'apparentent à une activité rémunérée ;

5. Le service communautaire ne peut servir à remplacer une période d'essai ni être conçu comme un test de mise à l'emploi.

La circulaire propose quelques exemples de tâches qui ne rentreraient pas en concurrence avec l'emploi :

- Dans une maison de soins : lecture, discussion, promenade, accompagnement lors d'une excursion des pensionnaires ;
- Pour la garderie après l'école : accompagnement pour les devoirs ;
- Pour des associations d'intérêt général : l'entretien d'un espace naturel.

Quant au caractère obligatoire, le ministre rétorque que le service communautaire est facultatif. →



→ Le CPAS n'est pas obligé de le proposer et le bénéficiaire n'est pas obligé de l'accepter. Ça, c'est pour la théorie. En pratique, les échos du terrain sont moins affirmatifs. Et une fois la signature apposée, l'obligation est bel et bien de mise...

« *le Conseil d'Etat se montre très critique et émet un avis contraire. Le Ministre est obligé de revoir sa copie.* »

« POUR LE MEILLEUR ET POUR LE PIIS »

Avant d'élargir le PIIS, le SPP Intégration social avait commandé une enquête auprès des CPAS belges pour évaluer les PIIS, mis en œuvre depuis 2002, et sonder les avis sur les changements envisagés.

Les chercheurs ont relevé de grandes différences dans leur mise en œuvre d'un CPAS à l'autre, d'un service à l'autre, voire d'un assistant social à l'autre... Du côté francophone, les CPAS relèvent notamment un manque de temps et de moyens pour développer un accompagnement individualisé.

Sur l'extension du projet et l'intégration du service communautaire, l'étude a mis en évidence « (...) **le scepticisme, les réserves, voire la franche opposition d'une majorité des répondants (...)** ». S'ils reconnaissent l'intérêt de pouvoir proposer à certains usagers des activités de volontariat, ce qui peut être bénéfique pour la socialisation, la confiance en soi ou la reconnaissance de la personne, les répondants et les experts insistent pour en garantir le caractère libre et volontaire. 72% des répondants estiment que ce service ne peut pas être rendu obligatoire. Il n'existe pas non plus de soutien massif pour l'élargissement à d'autres usagers.

« *Les chercheurs ont relevé de grandes différences dans leur mise en œuvre d'un CPAS à l'autre, d'un service à l'autre, voire d'un assistant social à l'autre...* »

Les acteurs de terrain ont identifié plusieurs difficultés liées à ce PIIS et au service communautaire. Parmi celles-ci, on retrouve :

- **La contractualisation** : le consentement, la négociation, la maîtrise de l'écrit, la difficulté de tenir des engagements pour certains publics plus fragilisés ont été pointés comme des difficultés qui pourraient avoir un effet contreproductif. « **Plus que la pression et la contrainte, c'est la motivation qui est**

facteur de changement. »

- **Les sanctions** : les répondants se sont montrés défavorables à la sanction, surtout dans le cadre du service communautaire, qui en ferait un instrument d'exclusion sociale alors que le CPAS représente souvent le « **dernier filet** ». L'instauration d'un « **climat de confiance** » est une démarche plus respectueuse et efficace.

- **Le manque de moyens** pour l'accompagnement vers « **l'activation sociale** », pour une offre sur mesure et bien soutenue, le développement de « **bons partenariats** » avec des tiers...

- Le caractère obligatoire du PIIS pour tous, plutôt que d'en proposer en fonction des besoins, risque d'entraîner une **standardisation**, une bureaucratisation, un traitement arbitraire et subjectif...

L'étude prône donc le respect de la loi de 2005 pour préserver la nature non-contractuelle de l'engagement volontaire, la suppression des sanctions pour ce type d'engagement et invite à être attentif à la répartition des rôles entre associations et CPAS.

« *Plus que la pression et la contrainte, c'est la motivation qui est facteur de changement.* »

Finalement, l'un des plus gros risques serait de transformer cet instrument d'accompagnement d'insertion sociale et professionnelle en un instrument de précarisation et d'exclusion. À ce sujet, la métaphore d'un acteur du dossier est assez parlante : « **Le PIIS, c'est un outil. Tout comme une hache. Une hache, c'est formidable pour couper du bois. Mais vous pouvez aussi la planter dans la tête de quelqu'un... Avec le PIIS c'est pareil. L'outil peut être utilisé pour le meilleur et pour le PIIS.** » Il s'agira de rester attentif à la mise en œuvre de ce nouvel outil et de pouvoir en évaluer la portée, en tenant compte du point de vue des bénéficiaires, des travailleurs sociaux et des associations.

LE POINT DE VUE DE LA PFV

La PFV estime que certaines dispositions entourant le service communautaire, au sein du PIIS, ne respectent pas la loi sur le volontariat.

• LE CONTRAT

« **Le PIIS consiste en un accord écrit et signé par les parties concernées. (...)** » « **Le PIIS n'est pas un accord statique, mais bien un contrat dynamique qui peut toujours être modifié en cours d'exécution, en fonction de la situation concrète de l'intéressé et moyennant le consentement de chaque partie.** »

La loi sur le volontariat stipule en toutes lettres qu'il s'agit d'une activité « **exercée sans rétribution, ni obligation** ». La nature contractuelle du PIIS est incompatible avec un engagement libre. Si la circulaire précise que le contrat « **peut toujours être modifié en cours d'exécution** », elle précise néanmoins que cette modification se fait « **moyennant le consentement de chaque partie** ». Le bénéficiaire n'est donc pas libre, à lui seul, de décider d'y mettre un terme. Dans le cadre du volontariat, le volontaire et l'organisation sont tous deux libres de mettre un terme à leur collaboration, sans avoir besoin d'obtenir l'accord de l'autre partie. Cette liberté d'agir constitue l'atout et le fondement même de l'engagement volontaire.



De plus, la circulaire prévoit que le contrat précise les horaires de prestation et la durée du service. La PFV attire l'attention sur la difficulté pour une organisation de prévoir des horaires de prestation. Certains engagements volontaires sont fixes et réguliers, alors que d'autres sont sporadiques et fluctuants. Rien n'est noté quant à la possibilité qui est laissée (ou non) à l'organisation tierce de mettre fin au service, pour quelque raison que ce soit. Or, des sanctions sont prévues en cas de non-respect du contrat.

→

→ La mise en place d'un contrat précisant des horaires de prestation, une durée d'engagement et des sanctions en cas de non-respect est incompatible avec la loi sur le volontariat et ne tient pas compte de la diversité des formes d'engagement volontaire.

• LES INDEMNITÉS

La PFV s'étonne du choix du vocabulaire concernant les indemnités : si le texte évoque une « **indemnisation** » dans un premier temps, il est questions de « **rémunération** » plus loin. La loi de 2005 évoque bien des « **indemnités** » et rappelle « **le caractère non rémunéré** » du volontariat. La PFV insiste sur cette distinction, qui contribue à différencier le volontariat de l'emploi.

De manière plus globale, la PFV s'interroge sur la pertinence d'établir un lien entre le service communautaire et la loi sur le volontariat. Le volontariat n'est pas un dispositif de mise à l'emploi ou d'insertion de la population. Elle recommande que toute référence au volontariat et à son cadre légal soit supprimée. Le service communautaire n'est pas un engagement libre !



LA MOBILISATION CONTRE LE SERVICE COMMUNAUTAIRE

Le Réseau Wallon de Lutte contre la Pauvreté (RWLP) a appelé au boycott du service communautaire. Cet appel s'adresse tant aux organisations qu'aux CPAS pour qu'ils se positionnent « **Hors Service communautaire** ». Il a été rejoint par 60 organisations. À côté de cet appel, le RWLP mène plusieurs actions de sensibilisation. Le 15 décembre 2016, des militants se sont installés avec des sacs de couchage à l'entrée des festivités des 40 ans des CPAS. Militants et associations sont également invités à des « **marches, de CPAS en CPAS** » pour les sensibiliser à la problématique.

Le Collectif Solidarité Contre l'Exclusion (CSCE) a déposé conjointement avec La Ligue des Droits de l'Homme, deux recours en annulation contre la loi Borsus et son arrêté royal. Le premier a été adressé au Conseil d'Etat (contre l'arrêté royal) et le second à la Cour Constitutionnelle (contre la loi). Depuis, le CSCE a été rejoint par une série d'associations telles que ATD Quart Monde, l'Atelier des Droits Sociaux, l'Association de Défense des Allocataires Sociaux... Aux dernières nouvelles, les recours pourraient être traités pour la fin d'année.



Et pour vous ?

Les questions qu'une organisation peut se poser

- Est-ce notre rôle de travailler à la réinsertion sociale des bénéficiaires du revenu d'intégration ? Sommes-nous en mesure d'offrir l'accompagnement social nécessaire ?
- Quelle sont les motivations de ces « volontaires contraints » ? Quelles retombées sur leur implication et la relation de confiance à établir avec eux ? Quels effets un engagement contraint peut-il avoir sur l'activité ? Des bénévoles contraints qui côtoient des bénévoles « libres », ça donne quoi ? Faut-il mentionner le statut de chacun en toute transparence ?
- Qui signe le PIIS ? Qui joue quel rôle ? Qui est obligé à quoi ? De quelle manière sommes-nous impliqués et consultés ? Quelle part nous sera demandée dans le contrôle du respect des termes du « contrat » : devons-nous délivrer des attestations (inscription, présence, ...) ? Devons-nous rendre des comptes au CPAS ? Quelle relation nous lie au CPAS (collaboration, partenariat, convention...) ? Qu'en est-il de la gestion administrative ? Quel soutien recevons-nous du CPAS ?
- Si l'utilisateur veut arrêter, le pourra-t-il ? Si nous souhaitons arrêter la collaboration, le pourrions-nous sans mettre à mal l'utilisateur ?

Bibliographie

Du volontariat, oui mais pas sans tracas !

- Bamps N., « En 10 ans, le nombre de chômeurs bénévoles a augmenté de 70% », in LEcho.be, 16 octobre 2017.
- Conseil National du Travail, Avis n°2.050, 18 juillet 2017, p.7-8.
- Davagle M., Le bénévolat dans tous ses états, Wolters Kluwer, Waterloo, 2014, p. 41-42.
- Davagle M. (coord.), La nouvelle législation relative aux volontaires, Edi.pro, Liège, 2007, p. 47 et suiv.
- Dumont D., Claes P., Le nouveau statut des bénévoles, Commentaire de la loi du 3 juillet 2005 relative aux droits des volontaires et réflexions sur le droit sociale et la gratuité, De Boeck & Larcier, Bruxelles, 2006, p. 156 et suiv.
- Hanotiaux G., Chômage, bénévolat et droit des associations, Collectif Solidarité Contre l'Exclusion, Bruxelles, 2017, p.18.
- Marée M., Hustinx L. et alii, Le volontariat en Belgique, Chiffres-clés, Fondation Roi Baudouin, Bruxelles, 2015, p. 51.
- ONEM, « Spotlight, Chômeurs complets indemnisés qui exercent une activité bénévole », in www.onem.be, Septembre 2017.
- ONEM, Cumul de l'exercice d'une activité bénévole avec les allocations de chômage – Art. 45 et 45 bis de l'AR et art. 18 de l'AM, 31000.45-45bis/ML – RIO-DO 062513, janvier 2017.
- Plateforme francophone du Volontariat, « Bénévole au chômage, prépensionné, en incapacité de travail... », in www.levolontariat.be, [2016].
- « Question écrite n° 6-1341 de Peter Van Rompuy (CD&V) du 14 avril 2017 au au vice-premier ministre et ministre de l'Emploi, de l'Economie et des Consommateurs, chargé du Commerce extérieur », in www.senate.be, 2017.

Volontaire, que ça vous plaise ou non

- « 21 juillet 2016 - Loi modifiant la loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale », in Moniteur belge, 2 août 2016.
- « 3 octobre 2016 – Arrêté royal modifiant l'arrêté royal du 11 juillet 2002 portant règlement générale en matière de droit à l'intégration sociale », in Moniteur belge, 11 octobre 2016.
- Borsus W., Circulaire relative à la loi du 21 juillet 2016 modifiant la loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale, SPP Intégration sociale, 12 octobre 2016.
- Conseil d'Etat, Avis 59,898/1/V du 6 septembre 2016 sur un projet d'arrêté royal « modifiant l'arrêté royal du 11 juillet 2002 portant règlement général en matière de droit à l'intégration sociale ».
- Méhauzen L., Depauw J., Franssen A., Driessens K., Le projet individualisé d'intégration sociale- recherche évaluative et prospective au sein des CPAS belges, Karel de Grote Hogeschool et Université Saint-Louis, 2015.