

RÉPONSE DU CONSEIL D'ETAT

à l'interpellation Christiane Jaquet-Berger concernant l'application de l'art. 70 de la Constitution traitant du bénévolat et de la vie associative

Rappel de l'interpellation

En date du 28 août 2008, le Grand Conseil a renvoyé au Conseil d'Etat une interpellation de Madame la députée Christiane Jaquet-Berger au sujet de l'application de l'art. 70 de la Constitution traitant du bénévolat et de la vie associative. Cette interpellation a la teneur suivante :

La vie associative joue un rôle essentiel et indispensable dans la vie des habitants de notre canton, tant au niveau du lien social qu'à celui de la pérennité des activités sportives, culturelles, festives et surtout de soutien et d'entraide. C'est la manifestation de l'appartenance à une société et aussi un défi à notre société à caractère très individualiste.

Le bénévolat est bien heureusement sorti de l'image de la charité. Il est source d'échanges vivants, de découvertes et de formation. Il favorise l'intégration dans la société ainsi que l'autonomie et consolide l'estime de soi.

La Constitution vaudoise le reconnaît et met en valeur le bénévolat et la vie associative dans son article 70 :

L'Etat et les communes prennent en considération le rôle de la vie associative et reconnaissent son importance.

- Ils peuvent accorder aux associations reconnues un soutien pour leurs activités d'intérêt général.*
- Ils peuvent leur déléguer des tâches dans le cadre de contrats de partenariat.*
- Ils facilitent le bénévolat et la formation des bénévoles.*

Le canton et les communes, en effet, ont soutenu et continuent à soutenir de multiples associations. Des contrats de partenariat s'instaurent aussi. Ainsi, de façon presque imperceptible, de nouvelles relations se tissent entre pouvoirs publics et associations. C'est pourquoi nous souhaitons poser les questions suivantes :

- 1. Quelle est la stratégie du Conseil d'Etat permettant l'articulation, la conjugaison et la complémentarité entre les pouvoirs publics et l'action bénévole afin de répondre pleinement au texte de la Constitution de 2002 et sans que les uns prennent la place des autres ?*
- 2. Comment le Conseil d'Etat compte-t-il échanger avec le mouvement associatif, sur les réflexions, les critères, les innovations et les options dans ce domaine si riche et si divers ?*
- 3. Quelles sont ou seront les liens des éventuels financements avec la loi cantonale sur les subventions ?*
- 4. Quelle importance prennent désormais "les contrats de partenariat" avec les associations ?*
- 5. Comment faciliter la formation des bénévoles, tout en évitant de les "formater" ?*
- 6. Comment se négocie la complémentarité avec les communes ?*

7. Comment le Conseil d'Etat va-t-il informer ?

Lausanne, le 24 août 2008.

Réponse du Conseil d'Etat

1. Préambule

Mme la députée interroge le Conseil d'Etat sur le partenariat qui existe entre l'autorité cantonale et les associations dans le cadre de la promotion du lien social et de l'activité bénévole.

Dans le Canton de Vaud, le tissu associatif est très riche et les associations jouent un rôle considérable. L'Assemblée Constituante a voulu le reconnaître et c'est pourquoi la Constitution mentionne cet aspect de la vie en collectivité. Dans leurs domaines, l'action des associations est complémentaire à celle de l'Etat et ne doit pas être vue comme concurrente. L'Etat et les communes peuvent apporter des soutiens spécifiques aux associations reconnues, comme la mise à disposition de locaux, d'infrastructures ou des services de secrétariat ou encore des contributions financières. Ils peuvent aussi déléguer des compétences et des champs d'activités aux associations sous la forme de contrats de partenariat ou, encore, faciliter l'engagement bénévole par de l'information et de la formation.

Déjà avant l'ancrage constitutionnel, le Conseil d'Etat avait reconnu l'importance de cet engagement puisque le programme de législature de 1998 à 2001 mentionnait l'appui au bénévolat comme une action prioritaire en complément des services publics. Cet appui a connu des développements en particulier par son inscription dans un cadre légal. La direction du Département de la santé et de l'action sociale (DSAS) a désigné en 2006 le Service des assurances sociales et de l'hébergement (SASH) comme responsable de la promotion du bénévolat dans les programmes du département.

Ces décisions se sont concrétisées notamment par quelques réalisations :

- L'exposé des motifs et projet de loi (EMPL) d'aide aux personnes recourant à l'action médico-sociale (LAPRAMS) mentionne comme une mission du DSAS, par le SASH, la promotion de l'entraide et de l'intégration sociale des personnes handicapées et des personnes âgées. Votée par le Grand Conseil le 24 janvier 2006, la LAPRAMS est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2007. Elle précise les prestations reconnues et les critères pour obtenir une subvention. Son règlement d'application spécifie que les mesures du DSAS peuvent comprendre la promotion de la vie associative, ainsi que l'organisation et les procédures mises en place pour promouvoir le recrutement, ainsi que l'encadrement et la formation des bénévoles.
- Dans le même EMPL, la réponse du Conseil d'Etat à la motion Vuilleumier demandant de définir le rôle du Conseil d'Etat à l'endroit du mouvement associatif dans la politique gérontologique cantonale montrait l'ampleur des prestations des associations reconnues par l'Etat dans le cadre de la promotion de l'intégration sociale des personnes âgées à domicile.
- Le SASH subventionne des organismes offrant des prestations adéquates avec l'objectif de créer les conditions et les outils pour approcher et améliorer le soutien de l'engagement bénévole par domaines d'activité et programmes d'action prioritaires. A ce titre, ce service a conclu avec l'Association des services bénévoles vaudois (ASBV) deux conventions visant d'une part à soutenir des prestations d'information, d'encadrement et de formation en faveur de groupes de bénévoles et membres et, d'autre part, à mettre en place et gérer un système de recrutement de bénévoles.
- Le SASH soutient la gestion de la Plateforme inter-associative mise en place par Pro Senectute Vaud, Caritas et la Croix-Rouge vaudoise pour offrir un programme de formation de base et continue à leurs 1'200 bénévoles.
- Le financement de ces activités est assuré par un budget de 430'000 francs (budget 2009).
- Le DSAS collabore avec l'association AVEC, le centre d'appui à la vie associative. AVEC bénéficie d'une convention avec le DSAS et d'un soutien de 155'000 francs (budget 2009)

qui couvre une grande partie de ses frais de fonctionnement. AVEC travaille en amont, en mettant à la disposition de la population une information et des outils permettant aux personnes intéressées de créer des groupes d'entraide ou des associations. AVEC gère également un important centre de documentation.

- Pour ce qui concerne la promotion, l'encouragement, le soutien et la coordination des activités en lien avec la jeunesse, le Conseil d'Etat a mis en consultation en juin 2007 un avant-projet de loi pour une politique de l'enfance et de la jeunesse. Les travaux d'élaboration du texte définitif sont terminés et ce projet de loi intitulé *loi sur la promotion de l'enfance et de la jeunesse* a été adopté par le Conseil d'Etat le 17 décembre 2008. Le service en charge du dossier sera le Service de protection de la jeunesse (SPJ).

D'un point de vue statistique, les données actuellement disponibles en matière d'engagement bénévole sont partielles, selon les domaines et les services. Quelques chiffres sont cependant disponibles grâce à l'ASBV ou à quelques institutions comme Pro Senectute, Caritas ou la Croix-Rouge vaudoise.

- En 2007, les campagnes de recrutement de l'ASBV ont permis de toucher 400 personnes dont la moitié s'est concrètement engagée dans les domaines de la santé, de l'action sociale ou médico-sociale
- Dans les mêmes domaines et en 2007, l'ASBV regroupe 3'300 bénévoles, dont 1'900 dans le maintien à domicile, et plus de 80 groupes actifs ;
- Pro Senectute Vaud, la Croix-Rouge vaudoise et Caritas comptent 1'200 bénévoles engagés en 2007.
- AVEC dispose d'un répertoire des 100 groupes d'entraide actifs dans le canton de Vaud dans les domaines suivants : maladies chroniques ou handicaps (p. ex. Alzheimer, cancer, handicap mental), difficultés d'éducation (p. ex. groupes de parents), difficultés psychiques (p. ex. schizophrénie), dépendances (p. ex. alcoolisme) ou autres questions de société (p. ex. violence).

Le rapport sur le travail bénévole en Suisse, publié par l'Office fédéral de la statistique en 2004, reste la référence pour le moment. On peut y lire (p. 27) " *En 2000, en Suisse, une personne de plus de 15 ans sur quatre exerçait au moins une activité bénévole ou honorifique. Cela fait environ 1,5 million de personnes. Les hommes s'engagent dans ce domaine un peu plus que les femmes. Mais celles-ci s'investissent davantage dans le bénévolat informel, dans des services non rémunérés à des tiers. Ce sont surtout des personnes de 40 à 54 ans, bien formées, des personnes vivant en couple avec enfants, des femmes professionnellement actives ou des femmes au foyer qui accomplissent des travaux bénévoles dans un cadre institutionnalisé. Ce ne sont donc pas les gens qui disposent de relativement beaucoup de temps libre qui s'engagent le plus, mais surtout ceux qui, par leur âge, leur formation, leur situation familiale et professionnelle, jouissent de bonnes qualifications et d'un haut degré d'intégration sociale. Quant au bénévolat informel, c'est surtout l'affaire des jeunes retraités (jusqu'à 74 ans), des femmes au foyer et des personnes élevant des enfants. Le niveau de formation ne semble pas avoir une influence déterminante sur le taux de participation à ce type de bénévolat. Les personnes actives occupées, les personnes en quête d'un emploi et celles en formation, de même que les étrangers, s'engagent nettement moins dans des activités bénévoles informelles. Le temps consacré aux activités bénévoles est en moyenne de 14 heures par mois pour les bénévoles qui exercent leur activité dans un cadre institutionnalisé et de 18 heures par mois pour ceux qui pratiquent un bénévolat informel. Pour l'ensemble de la population résidante de 15 ans ou plus, cela représente en moyenne environ 3 heures par mois d'activités honorifiques ou associatives non rémunérées, et 4 heures par mois d'aide aux voisins et de divers services gratuits relevant de l'initiative personnelle*".

Le Conseil d'Etat conclut de ces éléments que le canton de Vaud connaît une grande richesse associative et un remarquable engagement bénévole. Il est acquis à l'idée de poursuivre les efforts déjà entrepris dans le soutien à l'ensemble de ces activités.

Compte tenu de la diversité des domaines d'engagement des bénévoles et de la spécificité des mesures d'encadrement et de formation des bénévoles parfois nécessaires, le Conseil d'Etat n'entend pas soutenir l'entier des domaines concernés et souhaite développer son action par étapes.

Dans un premier temps, la priorité sera donnée aux secteurs suivants, qui dépendent respectivement du DFJC et du DSAS :

- Promotion et soutien du bénévolat en lien avec les activités de jeunesse
- Promotion et soutien du bénévolat en lien avec l'action sanitaire, sociale et médico-sociale.

En ce qui concerne les activités de jeunesse et sur la base de l'article 70 de la Constitution vaudoise, le Conseil d'Etat a adopté un projet de loi sur la promotion de l'enfance et de la jeunesse (LPEJ) qui reconnaît et soutient les activités et organisations de jeunesse ainsi que les organisations s'occupant de la jeunesse. Outre de définir les tâches pouvant leur être déléguées et les critères et conditions d'octroi de subventions à ces organisations, cette nouvelle législation vise également à valoriser l'engagement bénévole en lien avec la jeunesse ainsi qu'à reconnaître les formations relatives à l'encadrement d'enfants et de jeunes.

Le DSAS a défini une série de secteurs prioritaires dans lesquels il compte s'investir pour promouvoir l'engagement bénévole et mettre en place les mesures de soutien encore nécessaires : les soins palliatifs, l'hôpital, l'hébergement institutionnel, le maintien à domicile, l'intégration sociale des personnes âgées ou handicapées. Pour chacun d'entre eux, des actions, des projets ou des réflexions ont d'ores et déjà été lancés avec les partenaires concernés. Parmi les secteurs plus avancés, on peut citer celui des transports des personnes à mobilité réduite ou des repas à domicile où de nombreux acteurs bénévoles sont engagés depuis des années, ou l'accompagnement de personnes au bénéfice de soins palliatifs qui a fait l'objet d'une attention toute particulière. La promotion du bénévolat en EMS a fait l'objet d'une première analyse alors qu'en matière de maintien à domicile un premier groupe de travail devrait s'organiser dès 2009. Dans un environnement de forte présence bénévole, le DSAS vise deux objectifs. Il s'agit d'abord de fédérer les forces en présence afin d'éviter des concurrences locales inutiles ensuite, il faut rendre plus efficace le recrutement et la formation initiale des bénévoles.

Pour suivre cette évolution ainsi que les mesures prises et à prendre, pour permettre à l'information de circuler et structurer des activités transversales (recrutement et formation, pour l'essentiel), le DSAS a proposé la constitution d'une Commission cantonale pour la promotion du bénévolat. Tous les acteurs principaux y seront associés. La collaboration des deux associations de communes sera aussi sollicitée. Cette commission devra approcher de manière transversale cinq domaines spécifiques : la sensibilisation à l'engagement bénévole, le recrutement, la formation, l'encadrement et les modalités de collaboration avec les professionnels, tout en garantissant la prise en compte des besoins spécifiques propres à chaque programme prioritaire. Le mandat de cette commission, qui sera présidée par le Chef du SASH et dont la séance constitutive n'aura lieu qu'à la fin du premier semestre de 2009, sera de fixer des principes cantonaux et de s'assurer globalement de l'avancement des actions ou des projets, dans un souci de cohérence et d'efficacité.

2. Réponses aux questions

Ces éléments étant posés, le Conseil d'Etat répond ainsi aux questions posées par l'interpellatrice.

1. Quelle est la stratégie du Conseil d'Etat permettant l'articulation, la conjugaison et la complémentarité entre les pouvoirs publics et l'action bénévole afin de répondre pleinement au texte de la Constitution de 2002 et sans que les uns prennent la place des autres ?

Le Conseil d'Etat a répondu à cette question dans son préambule.

2. Comment le Conseil d'Etat compte-t-il échanger avec le mouvement associatif sur les réflexions, les critères, les innovations et les options dans ce domaine, si riche et si divers ?

Les échanges avec le mouvement associatif sont organisés par le biais des projets et des actions menées conjointement ou par le biais de la future Commission cantonale pour la promotion du bénévolat.

3. *Quelles sont, ou seront, les liens des éventuels financements avec la loi cantonale sur les subventions ?*

Toute subvention, pour pouvoir être versée, doit s'appuyer sur une base légale, en particulier la loi sur les subventions. La loi d'aide aux personnes recourant à l'action médico-sociale (LAPRAMS) fonde légalement les subventions actuelles. Pour les subventions aux organisations de jeunesse ou s'occupant de la jeunesse ou pour le soutien aux activités de jeunesse, la base légale sera la future loi dans ce domaine (LPEJ).

4. *Quelles importances prennent désormais les contrats de partenariat avec les associations ?*

Les organismes subventionnés (ASBV, AVEC) ont signé des conventions avec l'Etat afin de régler le cadre de la collaboration, les prestations reconnues, les principes de financement et fixer l'évaluation des résultats.

5. *Comment faciliter la formation des bénévoles, tout en évitant de les "formater" ?*

La formation des bénévoles est organisée à plusieurs niveaux. Elle varie selon les domaines. L'ASBV organise une formation initiale à l'engagement bénévole pour les personnes qui manifestent une volonté de s'engager. Des associations comme la Croix-Rouge vaudoise, Pro Senectute et Caritas ont mis en commun leurs compétences pour construire une formation commune (de base et continue) à leurs propres bénévoles. Aux yeux du Conseil d'Etat, l'organisation de la formation doit s'intégrer dans un cadre proche de l'organisation actuelle. L'offre de formation de base (générale ou spécialisée) et l'offre de formation continue devraient être organisées sur une base commune, concertée et coordonnée pour l'entier du secteur social, médico-social et sanitaire. Il s'agira en particulier de veiller à mobiliser les compétences professionnelles en place, mais aussi et surtout, à promouvoir l'intérêt, la valorisation des compétences et la mobilité des candidats bénévoles. L'action bénévole en elle-même peut être considérée comme une activité formatrice la réflexion devra donc aussi s'étendre à la reconnaissance des compétences acquises par un tel engagement.

6. *Comment se négocie la complémentarité avec les communes ?*

Les communes seront associées aux travaux de la future Commission cantonale pour la promotion du bénévolat. Par ailleurs, le Conseil de politique sociale a l'occasion de discuter des montants des subventions à l'ASBV dans le cadre du budget de la facture sociale. .

7. *Comment le Conseil d'Etat va-t-il informer ?*

Le Conseil d'Etat estime que les services compétents sont chargés d'informer et de communiquer par leurs contacts réguliers avec les associations et les milieux concernés.

Ces conventions sont disponibles sur demande.

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 21 janvier 2009.

Le président :

P. Broulis

Le chancelier :

V. Grandjean