

RAPPORT DE LA COMMISSION

chargée d'examiner l'objet suivant:

Motion Christiane Jaquet-Berger et consorts concernant une prise en compte concrète du mouvement associatif et du bénévolat dans la société vaudoise, de son appui et de son encouragement par l'Etat et par les communes

Votre commission s'est réunie le 18 mai 2009, de 10h à 11h30, en présence de M. Pierre-Yves Maillard, chef du Département de la santé et de l'action sociale (DSAS), Mmes Stéphanie Apothéloz, Christiane Jaquet-Berger, Pascale Manzini, Véronique Hurni, et Sandrine Bavaud, présidente de commission, MM. François Brélaz, en remplacement de Mme Aliette Rey Marion, et Philippe Cornamusaz. Mme Elisabeth Ruey-Ray et M. André Delacour se sont excusés. Trois personnes du Service des assurances sociales et de l'hébergement (SASH) ont également participé à cette commission : M. Fabrice Ghelfi, chef de service, Mme Francesca Piazza, adjointe du service, et Mme Dominique Borcard, secrétaire. Nous remercions vivement les collaboratrices du SASH pour leur procès-verbal.

Rappel de l'objet et contexte

La motionnaire, se référant à l'art. 70 de la Constitution vaudoise "Vie associative et bénévolat", propose "la création d'une Chambre consultative avec un responsable, ou un délégué cantonal, soucieux de transversalité et de soutien, et pas seulement de promotion, et qui réunirait des associations, la société civile, des représentants des communes et de l'Etat".

La réponse du Conseil d'Etat à cette motion, pour autant qu'elle soit transversale, pourrait prendre une autre forme, dans le sens où l'idée d'une Chambre consultative n'est pas une obligation en soi. En d'autres termes, la stratégie du Conseil d'Etat ne devrait pas uniquement porter sur les domaines de la santé, du social et du médico-social, mais toucher l'ensemble des activités associatives (sportives, culturelles, religieuses, environnementales, etc.). Par ailleurs, cette structure aurait pour but d'évaluer les besoins en matière de vie associative et de bénévolat et d'y apporter des réponses.

Cette motion fait suite à une interpellation déposée en août 2008 par la motionnaire et qui portait sur l'application de ce même art. 70. La réponse du Conseil d'Etat se référant au seul Département de la santé et de l'action sociale (DSAS), et partiellement au Département de la formation, de la jeunesse et de la culture (DFJC), a été considérée de qualité, mais néanmoins insuffisante vu l'absence d'une approche transversale aux questions posées. Suite au dépôt de cette interpellation et de la présente motion, la motionnaire a été contactée à de nombreuses reprises aussi bien par AVEC[1] et l'Association des services bénévoles vaudois (ASBV)[2] que des organisations oeuvrant dans un domaine délimité à leur but. Au regard de ces contacts, des besoins s'avèrent réels.

Réponse du département

La motion Jaquet-Berger nous renvoie à un sujet complexe. Concrètement, le DSAS agit en fonction des bases légales, particulièrement en fonction de la loi d'aide aux personnes recourant à l'action médico-sociale (LAPRAMS), qui reconnaissent le soutien à la vie associative et la promotion du bénévolat organisé, ainsi que leur soutien financier. En outre, le DSAS agit en fonction des priorités définies dans ces deux domaines distincts, mais complémentaires.

Au plan du soutien à la vie associative, le réseau associatif des secteurs santé, social et médico-social est très vaste et ses prestations complètent les prestations proposées par l'Etat. Les services concernés entretiennent des relations directes avec les associations d'entraide qui apportent leur soutien au maintien à domicile et l'intégration sociale des personnes handicapées et âgées, mais aussi aux proches. Dans ces domaines, les services veillent à l'évaluation des besoins, à la coordination et à la complémentarité des prestations. Au niveau du bénévolat organisé, les partenariats actuels s'inscrivent dans des conventions de collaboration et de financement portant sur des prestations de base à visée transversale, proposées notamment par AVEC et par l'ASBV. Les partenariats engendrés excluent, par ailleurs, que l'Etat fasse des économies au profit du bénévolat.

Afin d'améliorer les compétences en place, les complémentarités envisageables et l'efficacité des prestations de l'ASBV et d'AVEC (pour réaliser des mandats plus complexes et répondre à des nouvelles requêtes), le SASH a demandé à ces associations de réfléchir aux synergies possibles en matière d'organisation et de gestion. L'ASBV et AVEC ont accepté de mener cette analyse avec le SASH dès l'automne. Les résultats sont attendus au printemps 2010.

La mise en place d'une structure interdépartementale de type transversal propre à la vie associative et au bénévolat organisé impliquerait un accroissement des subventions, sous-entendu que les besoins premiers sont des besoins financiers. Enfin, il paraît pertinent, vu la complexité de la vie associative et du bénévolat organisé selon les domaines, de se demander s'il est préférable de privilégier une approche transversale interdépartementale ou de relier le type d'activité avec les services de l'Etat concernés, comme c'est le cas actuellement pour le DSAS.

Discussion générale

Pour les commissaires, toutes les associations ne souhaitent pas une subvention étatique afin de préserver leur autonomie. Par ailleurs, cette motion n'a pas pour objectif d'accroître les subventions à l'attention du milieu associatif. Par contre, des associations ont besoin de services transversaux ou de reconnaissance, notamment en matière de bénévolat. Pour certains commissaires, toutefois, avant de mettre en place une structure transversale interdépartementale pour soutenir la vie associative et le bénévolat, il serait préférable d'effectuer un état des lieux des besoins et des soutiens de ces deux secteurs spécifiques. Or, là où le bas blesse, c'est justement que le Conseil d'Etat n'a pas répondu de manière satisfaisante à l'interpellation Jaquet-Berger, puisque ces questions ne se rattachent pas uniquement aux domaines de la santé, du médico-social et du social. Par ailleurs, dans le cadre des travaux de cette commission portant sur la motion Jaquet-Berger, dès lors que cet objet a été rattaché au DSAS, les commissaires obtiennent, au même titre que pour la réponse à cette interpellation, des réponses certes de qualité mais propres à ce département, ce qui permet difficilement d'avoir une vision d'ensemble. Cela dit, le travail du SASH est reconnu, tout comme l'approche transversale proposée au sein du DSAS et la nécessité d'être présent dans les domaines de la santé, du médico-social et du social.

La nécessité de distinguer plusieurs niveaux est également apparue. Premièrement, le "bénévolat organisé" implique l'existence d'une série de mesures pour les associations qui y recourent : élaborer une charte spécifique aux droits et devoirs des bénévoles, assurer une formation aux bénévoles, signer des contrats d'engagement, etc. Ainsi, toutes les associations ne recourent pas à du bénévolat organisé.

Deuxièmement, des activités généralement admises comme relevant de la sphère privée ne s'appuient pas automatiquement sur du "bénévolat informel". En effet, il existe par exemple des structures de garde d'enfants recourant au bénévolat organisé. Troisièmement, toutes les associations à but non lucratif ne recourent pas au bénévolat. Quatrièmement, le soutien au bénévolat peut être non seulement cantonal, mais également communal, voire fédéral. Aussi, la promotion du bénévolat ne doit pas uniquement être dévolue au canton. Enfin, toutes les associations ne souhaitent pas une intervention de l'Etat.

Avantage d'une approche transversale interdépartementale

Premièrement, l'avantage d'une structure transversale interdépartementale résiderait dans la valorisation et la reconnaissance de l'ensemble de l'apport associatif et bénévole[3] au sein du canton de Vaud, qui ne se limiterait donc pas aux domaines liés au DSAS. Dans ce sens, il faudrait se poser la question de savoir à quel département cette mission devrait être rattachée. Un département "leader" serait chargé de demander à chaque département sa vision du bénévolat afin d'avoir une vision d'ensemble de ce qui se fait. Les associations pourraient ainsi savoir comment elles peuvent être consultées et la transparence engendrée faciliterait la coordination.

Deuxièmement, une structure transversale interdépartementale aurait aussi pour avantage d'apporter des réponses à des besoins transversaux du milieu associatif et bénévole. Il ne paraît pas, par exemple, efficient que chaque association élabore l'ensemble des modules de formation à l'attention des personnes qui offrent gratuitement de leur temps. Garantir une formation répondant à des besoins spécifiques (accompagnement de personnes à mobilité réduite) ou identitaires (sentiment d'appartenance à un groupe) est primordial. Par contre, les droits et devoirs des bénévoles demeurent globalement identiques, d'où la possibilité de ne pas multiplier les démarches ayant les mêmes objectifs.

Troisièmement, une structure transversale permettrait de reconnaître la vie associative et le bénévolat comme facteur transversal de cohésion sociale. Par un engagement bénévole, par exemple, des jeunes parviennent ensuite à se réinsérer au niveau professionnel (toutefois, tous les jeunes n'ont pas toujours l'âme de s'engager dans le domaine du social, du médico-social ou de la santé, raison pour laquelle il ne faut pas enfermer la vie associative et le bénévolat à ce seul secteur d'activité).

Quatrièmement, des interventions portant sur l'obligation de servir ont été déposées au Conseil national, le nombre de recrues diminuant. Or, il pourrait être davantage opportun de contribuer à la valorisation du bénévolat afin de motiver davantage de personnes à offrir de leur temps gratuitement, plutôt que de rendre le bénévolat obligatoire alors que, par définition, il se réfère à un acte volontaire. Par ailleurs, on peut se demander si les petits clubs sportifs (contrairement aux grandes manifestations sportives) ne peinent pas à recruter de nouveaux bénévoles du fait de structures ne répondant pas au bénévolat organisé permettant de valoriser l'engagement bénévole de manière adéquate.

Enfin, une approche transversale garantirait plus facilement l'indépendance des milieux associatifs, à l'exception des conventions qui seraient signées. En étant rattachées respectivement au DSAS et au SASH, dans quelle mesure AVEC et l'ASBV peuvent répondre à l'ensemble des domaines associatifs et bénévoles ?

Une chambre consultative, ou plus généralement une structure transversale, avec un responsable ou une responsable attitrée, aurait aussi pour avantage d'évaluer les besoins en tenant compte des attentes des bénévoles afin d'y apporter des réponses (sans penser en particulier à des subventions puisqu'à ce niveau les besoins semblent assez largement satisfaits). Inversement, si les demandes des associations reconnues et de leurs bénévoles sont renvoyées dans les services, chaque service pourra engager une politique de promotion du bénévolat adéquate aux attentes propres à leur domaine. Cette structure transversale pourrait aussi consulter ou être consultée par les associations, les communes ou la société

civile. Il ne faudrait toutefois pas qu'une nouvelle structure surcharge davantage le milieu associatif et le bénévolat, d'où la nécessité d'être attentif aux risques liés à une institutionnalisation du soutien à ce secteur. Par ailleurs, l'approche par département et par programme est aussi essentielle, car elle fixe les exigences tant au plan des salarié-e-s que des bénévoles et les modes de soutien de ces derniers.

Une tierce alternative ?

Au fur et à mesure de la discussion, il est apparu que les milieux associatif et bénévole ont peut-être prioritairement besoin de pouvoir s'appuyer sur des structures pouvant répondre à leurs questions, par exemple en termes de droits et de devoirs des bénévoles ou pour un appui juridique, qui n'ont pas forcément besoin d'être internes à l'Etat. Plutôt qu'une chambre consultative, l'association AVEC pourrait jouer le rôle transversal recherché, vu les compétences déjà développées au niveau de l'appui à la vie associative. Cela pourrait signifier de renforcer ses compétences pour que cette structure puisse mieux orienter les demandes vers les services de l'Etat concernés. L'ASBV pourrait également répondre à la motion Jaquet-Berger pour la dimension bénévole. Toutefois, l'Etat doit agir dans ce domaine avec prudence. En étant trop volontariste, on crée des résistances aussi bien du côté de l'échiquier politique que du côté des milieux économiques.

AVEC et l'ASBV, plus particulièrement l'ASBV, sont des associations peu connues, voire inconnues des commissaires, et mériteraient davantage de visibilité. En l'occurrence, une commissaire, membre d'une association, s'est repliée sur le Centre patronal afin d'obtenir des réponses à ses questions juridiques et administratives, alors que les services de l'ASBV aurait probablement été utiles. Par ailleurs, il est suggéré que ces deux organisations puissent aussi se faire connaître auprès des communes. En l'occurrence, le SASH a demandé à AVEC et à l'ASBV de voir quelles seraient les synergies qui pourraient être mises en œuvre entre les deux associations de manière à gagner en efficacité. Les deux associations sont d'accord de mener cette analyse avec le SASH, dès l'automne. Des résultats sont attendus pour début 2010.

A ce stade, liée au DSAS, le rôle d'AVEC est ambigu et la question de savoir à quel département rattacher cette organisation se pose également ici. En outre, en étant liée au SASH, la légitimité d'une action transversale peut aussi se poser pour l'ASBV. Afin de dépasser les frontières pour répondre à la présente motion, il convient de distinguer les subventions pour les frais d'infrastructure et les subventions pour des mandats spécifiques. Actuellement, le DSAS octroie une subvention de fonctionnement à l'ASBV et à AVEC, et négocie avec ces associations des mandats. Les autres départements peuvent aussi s'adresser à ces deux structures pour des mandats spécifiques. Toutefois, dans une perspective de transversalité, il conviendrait que ce ne soit pas uniquement le DSAS qui assure les frais de fonctionnement de ces deux associations.

Vu la spécificité de la vie associative et la complexité du bénévolat organisé selon les domaines, la création d'un Fonds cantonal de soutien pourrait être une alternative au regard du DSAS. Ce fonds serait à la disposition des départements, géré par un service à désigner, pour financer des actions et des mesures dans ces deux secteurs. L'évaluation des besoins et le développement des prestations nécessaires, en lien avec les programmes, les partenariats et les budgets dont les services ont la responsabilité, seraient maintenus sous leur égide (comme c'est le cas actuellement au niveau du DSAS).

Pour ou contre la transformation de la motion en postulat

Des commissaires auraient préféré un postulat à une motion de manière à laisser le champ libre au Conseil d'Etat quant aux mesures à prendre. Cette proposition a été refusée par la motionnaire, cette motion n'ayant pas de caractère obligatoire sur la forme, mais sur le fond. La motionnaire n'est pas focalisée sur la proposition d'une Chambre consultative ou d'un délégué cantonal, cette mission pouvant par exemple être déléguée à AVEC. En d'autres termes, en transformant cette motion par un

postulat, le Conseil d'Etat pourrait se contenter d'un état des lieux, sans pour autant appliquer la Constitution.

En conclusion

La pertinence à l'égard de cette motion est mitigée. Néanmoins, afin que des mesures de soutien transversal à la vie associative et au bénévolat puissent être apportées, en complément aux initiatives des services, cette motion mérite d'être renvoyée au Conseil d'Etat. Ce, d'autant plus, que cette motion a pour avantage de concrétiser l'art. 70 de la Constitution de manière non contraignante dans sa mise en oeuvre.

Par 4 voix pour, 3 voix contre et 2 voix non exercées, la commission recommande le renvoi de cette motion au Conseil d'Etat.

[1] Centre d'appui à la vie associative.

[2] Faîtière dont le but est de promouvoir et de soutenir le bénévolat.

[3] La question de la reconnaissance du bénévolat est vaste. Cela peut impliquer de faire connaître la masse de travail fournie, de reconnaître les compétences acquises des bénévoles, de proposer des formations aux bénévoles, etc.

Lausanne, le 11 juin 2009.

La rapportrice :
(Signé) *Sandrine Bavaud*