

**RAPPORT DE LA COMMISSION
chargée d'examiner l'objet suivant :**

(73) Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur le postulat 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, sur la base des principes de l'article 70 de la Constitution.

1. PRÉAMBULE

La Commission s'est réunie le 14 août 2013, à la salle Guisan du Bâtiment administratif de la Pontaise à Lausanne, pour examiner l'objet cité en titre. Elle était composée de Mmes Catherine Aellen, Claire Attinger Doepper, Ginette Duvoisin, Catherine Labouchère (en remplacement de M. Bezençon, excusé), Martine Meldem et Delphine Probst-Haessig et de MM. Mathieu Blanc, Frédéric Borloz, Michel Collet, Philippe Cornamusaz, Pierre Guignard, Michel Miéville et Raphaël Mahaim, président rapporteur soussigné. La séance s'est tenue en présence de Christiane Jaquet-Berger, postulante.

La séance s'est tenue en présence de M. Pierre-Yves Maillard, Chef du Département de la santé et de l'action sociale (DSAS) et de M. Fabrice Ghelfi, Chef du Service des assurances sociales et de l'hébergement. M. Igor Santucci, secrétaire général adjoint du Grand Conseil, a tenu les notes de séance, ce dont nous le remercions vivement.

2. DISCUSSION GENERALE DU RAPPORT

En préambule, la parole est donnée successivement à la postulante Christiane Jaquet-Berger et au Conseiller d'Etat Pierre-Yves Maillard, afin qu'ils s'expriment de manière générale au sujet du rapport n° 73 du Conseil d'Etat.

Mme Jaquet-Berger se déclare satisfaite du rapport mais relève certains points où les interrogations à l'origine de son postulat demeurent en partie sans réponse. Les besoins de financement des associations de bénévoles ou encore la coordination entre les congés destinés au travail bénévole et l'activité professionnelle des intéressés-es au service de l'Etat de Vaud sont cités à titre d'exemples. Enfin, la postulante constate que le rapport ne répond pas entièrement au questionnement relatif à la transversalité du bénévolat à travers tous les départements de l'administration cantonale. Ce point pourrait être repris dans la future directive que le Conseil d'Etat se propose d'adopter. De même, la problématique de la relation entre certaines associations et la loi cantonale sur les subventions aurait mérité une attention plus particulière.

M. Pierre-Yves Maillard fournit plusieurs explications complémentaires :

- A propos de la transversalité, le président du Conseil d'Etat précise que ce rapport tient compte de l'activité de tous les bénévoles qui gravitent autour des sept départements, à l'inverse de la documentation disponible à l'époque de l'adoption du postulat, qui portait presque exclusivement sur les bénévoles en lien avec les missions du DSAS. Plus généralement, M. Maillard relève que l'appréciation de la transversalité est délicate, car une approche globale demeure difficile en raison de l'extrême diversité des situations. Ceci explique également la difficulté de l'intégration des associations dans un subventionnement public. M. Maillard informe toutefois la commission qu'il est envisagé que le Collège des Secrétaires généraux (CSG), présidé par le Chancelier d'Etat, soit à l'avenir la plate-forme qui

fera régulièrement le point sur le thème du bénévolat dans l'administration cantonale. Une telle structure devrait pouvoir disposer d'une bonne vision d'ensemble de toutes les activités bénévoles à travers les sept départements.

- Un autre questionnement abordé par le chef du DSAS a trait à la distinction entre le bénévolat et le salariat : les bénévoles qui s'engagent régulièrement assument des frais et souhaitent bien souvent obtenir une certaine forme de reconnaissance en retour. Si cela se déroule sans que l'Etat ne le sache, cela ne donne lieu à aucun problème. Dans le cas contraire, des complications surgissent très vite, par exemple du fait que l'activité des bénévoles n'est pas soumise au versement de cotisations sociales ; des questions fiscales se posent également dès que l'activité bénévole donne lieu à une indemnisation. A ce propos, le président du Conseil d'Etat explique que l'Etat travaille de manière rapprochée avec la structure qui endosse le rôle de centre de compétences pour le canton, à savoir Bénévolat-Vaud, qui perçoit 800'000 francs par année via la facture sociale. Ce centre externe à l'administration est le résultat de deux structures ayant fusionné et représente un interlocuteur apprécié et un soutien professionnalisé, par exemple dans l'accompagnement de la rédaction des statuts des nouvelles associations ou pour l'appui dans la définition des relations contractuelles entre les associations et l'Etat.
- Un autre pan de la problématique relève de l'encouragement et de la facilitation du bénévolat pour les collaborateurs-trices de l'administration cantonale, en clarifiant le cadre de leurs droits et obligations. A ce sujet, une directive pilotée par le Service du personnel est en voie d'élaboration ; il est prévu que des facilités soient données aux personnes intéressées, par exemple en permettant une compensation des heures de bénévolat.
- Enfin, un autre axe vise à renforcer le site Internet de l'Etat de Vaud et à dispenser une meilleure information au sujet du bénévolat dans le canton. Dans le même esprit, une nouvelle convention avec Bénévolat-Vaud permettra de renforcer la promotion du bénévolat, notamment à l'interne de l'administration.

A l'occasion de la discussion d'entrée en matière, tous les membres de la commission saluent la qualité du rapport et se montrent intéressés par les informations qu'il contient. Tous les commissaires se montrent également impressionnés par les innombrables activités bénévoles recensées dans le canton. La richesse de la vie culturelle, sociale et associative vaudoise est unanimement saluée et l'apport du bénévolat dans ce contexte considéré comme déterminant.

Certains membres de la commission estiment qu'il ne faut pas « institutionnaliser » davantage le soutien au bénévolat, par crainte d'une structure trop lourde mal adaptée la diversité du bénévolat dans le canton. Ils partagent en ce sens la vision développée par le Conseil d'Etat dans son rapport. D'autres commissaires, dont la postulante, soulignent au contraire que l'Etat se doit de poursuivre le développement du soutien au bénévolat ; le rapport, quoique encourageant, demeure encore incomplet dans la mesure où il ne traite pas de manière approfondie certaines questions délicates (indemnisation des bénévoles qui font des tâches d'intérêt public, promotion du bénévolat, besoin de financement des associations de bénévoles, etc.).

3. EXAMEN DU RAPPORT

Plusieurs commissaires auraient apprécié de disposer d'informations encore plus précises quant au financement public des différents types d'activités bénévoles, bien que le risque de comparaisons pouvant donner lieu à des crispations entre domaines d'activités ait également été évoqué par un commissaire. Le chef du DSAS répond qu'il est très difficile de procéder à des évaluations précises, compte tenu de la nature de ces activités et des différents instruments de soutien envisageables (aides financières directes, exonérations fiscales, etc.). M. Ghelfi évalue le soutien financier de l'Etat à environ 4 à 6 millions de francs par année. Le canton compte environ 1'880 fondations et 2250 associations au bénéfice d'une exonération fiscale, autorisées à indemniser ou défrayer leurs bénévoles. Quant aux subventions directes, elles sont versées à plusieurs centaines d'organisations.

A la question d'une commissaire demandant des précisions sur ce que recouvre la prise en charge financière du coût du bénévolat organisé (point 2-2), M. Ghelfi répond que les associations

demandent, la plupart du temps, une subvention auprès des services concernés afin de faire face à leurs frais fixes ; des exigences sont posées à ces associations pour qu'une part des frais de fonctionnement soit financée autrement que par la subvention perçue.

Une commissaire demande vers qui doivent se tourner les associations à la recherche de subventions et comment elles doivent procéder. Elle demande, en outre, s'il arrive qu'une subvention versée par le passé soit retirée. M. Ghelfi précise que les associations doivent, en premier lieu, identifier le service de l'Etat qui couvre leur champ d'activités, puis contacter ce dernier. Si un préavis positif est émis, la procédure se poursuit devant le Conseil de politique sociale, qui a le dernier mot (pour autant que la subvention soit intégrée à la facture sociale) et prend une décision. Concernant la seconde question, il est relevé que le versement de subventions s'inscrit généralement dans le long terme, car les activités des associations sont souvent pérennes. Seul le cas de figure de la dissolution d'une association pourrait mettre fin au versement des subventions.

A propos des autorisations d'absence pour un engagement bénévole (point 3-4), il est relevé que cette possibilité est peu utilisée par les collaborateurs-trices de l'administration cantonale. M. Ghelfi précise que le Service du personnel a pour mission d'élaborer une directive à faire adopter par le Conseil d'Etat d'ici au printemps 2014. Les mesures de promotion du bénévolat à l'interne de l'administration seront donc discutées dans ce cadre ; il n'en reste pas moins difficile d'évaluer la manière dont la directive sera ensuite appliquée dans les services, malgré la volonté du Gouvernement d'en faire la promotion.

Un commissaire considère intéressante l'idée de confier au Collège des Secrétaires généraux (CSG) la mission de gérer le bénévolat de manière transversale au sein de l'administration cantonale. Il se demande néanmoins s'il est prévu que cet organe s'adjoigne les conseils de Bénévolat-Vaud. M. Ghelfi répond que cela n'est pas prévu. Bénévolat-Vaud possède d'autres interlocuteurs bien définis au sein de l'Etat de Vaud. Il revient avant tout au Service des assurances sociales et de l'hébergement (SASH) de décider des activités qui pourront être confiées à Bénévolat-Vaud.

4. RECOMMANDATION DE LA COMMISSION

A l'unanimité, la commission recommande au Grand Conseil d'adopter le rapport n° 73 du Conseil d'Etat sur le postulat Christiane Jaquet-Berger et consorts concernant une prise en compte concrète du mouvement associatif et du bénévolat dans la société vaudoise.

Pampigny, le 12 novembre 2013

Le rapporteur :
(Signé) *Raphaël Mahaim*