



Modèles de prévoyance-temps

Rapport en réponse au postulat 262-2014 Vanoni (Zollikofen, Les Verts)

Rapport du Conseil-exécutif

Date de la séance du CE : 18 mars 2020
N° d'affaire : 2020.GSI.252
Direction : Direction de la santé, des affaires sociales et de l'intégration
Classification : Non classifié

Table des matières

Rapport du Conseil-exécutif	1
1. Introduction	3
2. Modèles de prévoyance-temps.....	3
2.1 Modèle de Saint-Gall.....	3
2.1.1 Rapport d'évaluation du modèle de Saint-Gall	4
2.2 Modèle KISS (Keep it simple and smart)	4
2.2.1 Rapport d'évaluation KISS Schweiz	5
2.2.2 Rapport d'évaluation du bureau BASS sur le bien-fondé de la prévoyance-temps KISS	5
2.3 Ville de Berne : rapport du Conseil communal du 30 août 2017	8
2.4 Interruption du projet de prévoyance-temps dans le canton d'Argovie	9
3. Evaluation de la prévoyance-temps.....	10
3.1 Opportunités et avantages	10
3.2 Risques et inconvénients	11
3.3 Coûts et bénéfices	12
3.3.1 Coûts inhérents à un secrétariat à la prévoyance-temps et à une garantie d'octroi des prestations	12
3.3.2 Mesures de soutien au bénévolat actuellement mises en œuvre par la Direction de la santé, des affaires sociales et de l'intégration	13
3.4 Conclusion.....	14
4. Renforcement du bénévolat en faveur des personnes âgées dans le canton de Berne	15
4.1 Approche 1 : intensifier le recours à des non-professionnel-le-s formés et encadrés.....	15
4.2 Approche 2 : faire appel à des personnes du domaine de l'intégration	16
4.3 Approche 3 : instaurer le rendez-vous annuel <i>30 octobre, la journée des proches aidants</i>	18
5. Conclusion.....	18

1. Introduction

Par le postulat 262-2014 Vanoni¹, le Conseil-exécutif a été chargé de présenter un rapport examinant si le canton de Berne devait lui aussi promouvoir le système de prévoyance-temps testé à Saint-Gall, et si oui comment. Ce modèle, qui incite les seniors en bonne santé à s'occuper bénévolement de leurs aîné-e-s, complète les prestations bénévoles existantes et la prise en charge professionnelle des personnes âgées. Il s'agit ici en premier lieu d'une approche d'action sociale et non de santé publique². Le postulat précise que si, après examen attentif, il ne s'avère ni possible, ni pertinent de promouvoir la prévoyance-temps, le Conseil-exécutif devra rechercher et présenter d'autres possibilités de renforcement du bénévolat visant à accompagner et à soutenir les personnes âgées en veillant à inclure les communes intéressées.

Le Conseil-exécutif est favorable à ce que des seniors s'engagent bénévolement et socialement en faveur d'autres personnes âgées ayant besoin d'aide et d'accompagnement. Estimant cette démarche importante et judicieuse pour la société, il est lui aussi d'avis que les nouveaux défis liés au vieillissement de la population ne pourront pas être relevés uniquement par des services professionnels et que, par conséquent, l'investissement bénévole de chacune et de chacun – qui n'a pas pour dessein de les remplacer, mais de les compléter et de les décharger – s'avère de plus en plus décisif.

Le présent rapport fait état des modèles de prévoyance-temps existants, de leurs conséquences financières et du rôle des autorités cantonales. Il présente par ailleurs la manière dont le canton de Berne encourage actuellement le bénévolat en faveur des personnes âgées et les dépenses qui en résultent. Enfin, il propose trois approches permettant aux communes et au canton, par un développement ciblé du bénévolat et une coordination adéquate des offres proposées à l'heure actuelle, de professionnaliser et de renforcer les structures existantes.

2. Modèles de prévoyance-temps

Les modèles de prévoyance-temps sont tout d'abord présentés puis évalués en fonction de divers critères pertinents, le cas échéant sur la base des rapports d'évaluation dont ils ont fait l'objet. Au vu de cet examen, il apparaît qu'ils sont certes intéressants à bien des égards pour renforcer le bénévolat, mais que leur système d'indemnisation sous forme d'avoir de temps doit être entièrement remis en cause.

2.1 Modèle de Saint-Gall

Depuis juin 2014, un modèle de prévoyance-temps est proposé à l'ensemble des retraité-e-s habitant la ville de Saint-Gall. Des activités bénévoles sont ainsi confiées à des seniors bien portants appartenant au troisième âge (entre 60 et 80 ans), ce qui donne lieu à un avoir de temps pouvant s'élever à 750 heures maximum. Les heures accumulées ne sont pas transmissibles et ne sont pas prises en compte fiscalement. Si ces personnes atteignent ensuite le quatrième âge (ce qui correspond en règle générale à plus de 80 ans) et ont besoin d'aide, il leur est possible d'utiliser leur crédit d'heures pour bénéficier à leur tour d'un soutien gratuit prodigué par des membres du troisième âge. Ayant été mis en place récemment, aucun avoir de temps n'a pu être constitué par les bénéficiaires. Aucun coût n'est cependant à leur charge.

Les activités menées à bien profitent en premier lieu aux personnes vivant chez elles, celles résidant déjà en établissement médico-social (EMS) étant plus rarement concernées. Selon les intérêts et les aptitudes des seniors qui les effectuent (ci-après « prestataires »), elles peuvent revêtir différentes formes : transport, accompagnement à un rendez-vous, soutien administratif, tâches ménagères

¹ Postulat 262-2014 Vanoni (Zollikofen, Les Verts) du 24 novembre 2014, *Introduction du système de prévoyance-temps ?*

² Au sens de prestations de soins en vertu du financement des soins prévu par la LAMal

consistant par exemple à repasser, à faire le lit ou à changer les draps, sorties de loisir, travaux manuels tels que jardinage ou petites réparations. Ce système vise à décharger les proches aidants et à permettre aux personnes gravement malades ou en fin de vie d'être entourées. La coordination entre prestataires et bénéficiaires est assurée par des organisations et des institutions établies telles que les services d'aide et de soins à domicile et Pro Senectute ainsi que par des établissements résidentiels³.

A Saint-Gall, le financement du modèle de prévoyance-temps se présente comme suit : participation de 30 000 francs au capital de fondation, aide d'un montant unique de 150 000 francs pour la mise en place du système et subvention annuelle de 150 000 francs. S'y ajoute un engagement conditionnel de 3,4 millions de francs en vue d'assurer les prestations en retour par le biais d'un fonds de garantie en cas d'interruption du projet⁴.

2.1.1 Rapport d'évaluation du modèle de Saint-Gall

Daté du 3 mai 2017, le rapport d'évaluation du modèle de Saint-Gall avait entre autres pour objectifs d'examiner les effets de cette solution sur le système de santé de la ville et de déterminer si elle permettait de mieux couvrir les besoins et de faire diminuer les coûts⁵.

Selon ses conclusions, la prévoyance-temps a davantage couvert les besoins puisqu'une demande non satisfaite l'a été par ce biais. Le système n'est pas axé sur les prestations d'aide ménagère. Il se concentre sur des activités classiques de bénévolat se traduisant par des visites à domicile, domaine dans lequel les organisations actives jusqu'à présent, qui sont peu nombreuses, peinent à entrer en contact avec le groupe cible de personnes nécessitant ce type d'aide. Il s'avère par ailleurs qu'un système bien organisé contribue à mobiliser les prestataires et à assurer une coordination adaptée aux besoins. C'est ainsi qu'avant de participer au modèle de prévoyance-temps, un tiers des prestataires n'étaient pas engagés dans le volontariat. A noter de plus qu'en l'absence d'un tel cadre, le temps consacré au bénévolat est difficile à réguler, ce que déplorent les personnes concernées. Il apparaît enfin que ce système permettant plus tard de bénéficier à son tour de prestations ne constitue pas la raison première de participation, même si les femmes vivant seules ainsi que les hommes considèrent ce paramètre comme une motivation supplémentaire.

Si l'hypothèse est que le modèle permet de retarder l'admission en EMS en facilitant le maintien à domicile, en luttant contre l'isolement et en déchargeant les proches, elle n'est pas confirmée par l'enquête réalisée : en effet, une seule personne indique explicitement qu'elle serait sans doute dans un tel établissement en l'absence de ce soutien. Pour ce qui est du risque que des bénévoles renoncent à leurs engagements préalables au profit de ce système, il n'a pas été étudié. Quant à celui de voir le travail rémunéré supplanté par le bénévolat, il est jugé plutôt insignifiant. Le rapport relève enfin que, selon toute probabilité, les personnes ayant la possibilité de fournir des prestations à titre lucratif n'y renonceront pas pour rejoindre la prévoyance-temps.

2.2 Modèle KISS (Keep it simple and smart)

La Fondation KISS, qui fonctionne comme une organisation faîtière, chapeaute les coopératives KISS locales et régionales existantes ainsi que les structures apparentées. Encourageant la mise sur pied de nouvelles antennes, elle aide particuliers et communes à mettre en œuvre le modèle et veille à ce que les principes KISS soient uniformément respectés dans toute la Suisse. Le financement est entre autres assuré par des fonds de fondations, des entreprises (p. ex. via le Pour-cent culturel Migros), des communes ou le Fonds de loterie.

³ <https://www.zeitvorsorge.ch>

⁴ Projet n° 4527 du 8 mai 2012 soumis au parlement municipal de Saint-Gall *Gemeinnützige Gesellschaft und allgemeine Hilfsvereine - Gründung einer Stiftung zur Zeitvorsorge* (en allemand uniquement), www.zeitvorsorge.ch > Mehr erfahren / Medien / Downloads > Vorlage Stadtparlament: Gründung einer Stiftung zur Zeitvorsorge (2012)

⁵ Evaluation des St. Galler Zeitvorsorgemodells - Schlussbericht, INFRAS, Zürich, 3. Mai 2017 (en allemand uniquement), www.zeitvorsorge.ch > Mehr erfahren / Medien / Downloads > Evaluation des St. Galler Zeitvorsorgemodells (INFRAS AG 2017)

Le modèle KISS⁶ s'entend comme un quatrième pilier venant compléter les trois autres (système de prévoyance traditionnel, à savoir l'assurance-vieillesse et survivants [AVS], la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité [LPP] et prévoyance individuelle). S'il s'adresse principalement aux retraités des troisième et quatrième âges, il est aussi ouvert à des bénévoles de toutes les générations ainsi que, par exemple, à des bénéficiaires plus jeunes en situation de détresse. Son objectif premier est que les personnes vulnérables conservent (plus longtemps) leur lieu de vie habituel grâce à des prestations de soutien simples.

Faire les courses, une promenade ou la lecture, préparer le petit déjeuner et laver les cheveux sont autant d'activités proposées par KISS. L'assistance peut également se traduire par des soins non prescrits par un médecin (application d'une pommade p. ex.) ou s'apparenter à une aide de voisinage étendue telle que garde d'enfants ou coup de main temporaire à une personne qui s'est cassé une jambe. Les prestations fournies sont saisies et comptabilisées dans un système informatique et donnent lieu à un avoir de temps qui n'est pas transmissible. Le système part du principe que le nombre de bénéficiaires et de prestataires est toujours suffisant. En d'autres termes, si ce n'est pas le cas, les bénévoles n'ont aucune garantie de se voir octroyer ultérieurement des prestations et aucun avoir de temps n'est débité si personne ne peut assurer une activité de soutien.

2.2.1 Rapport d'évaluation KISS Schweiz

Le rapport d'évaluation KISS Schweiz⁷, qui porte sur la période s'étendant de mars 2015 à avril 2017, s'intéresse aux motivations des différents acteurs. Il fait état d'une situation initiale confuse due à la pléthore d'initiatives destinées à répondre aux besoins d'une société vieillissante et relève que KISS a dû faire face à des conflits entre professionnel-le-s et non professionnel-le-s et à des craintes liées par exemple au risque que les bénévoles renoncent à leurs activités antérieures pour passer au système de prévoyance-temps. D'après ses conclusions, les prestataires sont en grande majorité des femmes d'un certain âge d'un bon niveau de formation, connaissant une situation confortable et qui étaient déjà engagées bénévolement dans un autre cadre que KISS. Sont en revanche faiblement représentées les personnes sans expérience préalable du bénévolat, les bénéficiaires de l'aide sociale ainsi que les migrant-e-s. Le rapport insiste sur un défi à relever, celui consistant à renforcer la collaboration avec les services sociaux et les associations de migrant-e-s et de réfugié-e-s, mais aussi avec les associations de jeunesse. Quant aux motivations des prestataires de la prévoyance-temps, elles ne diffèrent pas vraiment de celles des autres bénévoles. A noter également que les éléments à disposition ne permettent pas de dire si d'autres domaines du bénévolat ont connu des désistements en faveur du système KISS. Enfin, aucun chiffre n'est fourni sur le nombre de personnes sans engagement bénévole préalable ayant adhéré à KISS.

2.2.2 Rapport d'évaluation du bureau BASS sur le bien-fondé de la prévoyance-temps KISS

Consacré à la problématique de l'augmentation du nombre de personnes âgées tributaires de soins et d'assistance au regard de la baisse attendue du nombre de bénévoles, le rapport du bureau BASS⁸ cherche à déterminer si la prévoyance-temps est à même d'enrayer l'évolution prévue, constitue une solution à l'isolement social des personnes âgées et permet de retarder l'entrée en EMS. Sont essentiellement prises en compte les économies potentielles par rapport aux coûts des soins résidentiels.

⁶ <http://kiss-zeit.ch> (en allemand uniquement)

⁷ Theo Wehner et Stefan Güntert, *KISS Schweiz - Zeitvergütete, organisierte Nachbarschaftshilfe - Ein Evaluationsbericht*, Zürcher Beiträge zur Psychologie der Arbeit, ETH Zurich, juillet 2017 (en allemand uniquement)

⁸ Rapport *Quantifizierung des Nutzens der Zeitvorsorge KISS – Bericht im Auftrag des Vereins KISS Schweiz*, Berne, Büro für arbeits- und sozialpolitische Studien BASS AG, 19 avril 2016 (en allemand uniquement)

La lecture des résultats nécessitant une compréhension de base des principes de financement des soins en Suisse, voici un bref rappel à ce sujet⁹.

Coûts des soins (2020) ¹⁰	Frais d'hôtellerie	Frais d'accompagnement
Caisse-maladie : prise en charge des coûts en fonction du degré de soins (de 1 à 12, ce dernier représentant le besoin maximal). La caisse-maladie assume un montant défini par degré (de CHF 9,60 par jour pour le degré 1 à CHF 115,80 max. pour le degré 12). Personne tributaire de soins : financement propre lié au degré de soins (CHF 23 max. par jour pour le degré 12) Pouvoirs publics : financement résiduel via les cantons et les communes (montant brut des soins moins parts de la caisse-maladie et de la personne tributaire de soins)	Autofinancement par les personnes tributaires de soins. Près de 60% d'entre elles sont tributaires d'un soutien financier supplémentaire sous forme de prestations complémentaires car leurs rentes AVS et LPP, leurs autres revenus et leur fortune ne suffisent pas.	
Autres coûts (médecin, médicaments, thérapies et moyens auxiliaires) : financement résiduel via les cantons ou les communes		

Il existe deux catégories de prestations complémentaires :

Prestations standard destinées à couvrir les dépenses courantes	Prestations liées à une maladie ou à une invalidité (frais non couverts par les assurances → une demande de remboursement doit être adressée à la caisse de compensation)
Personnes vivant à domicile : forfait couvrant les besoins vitaux (loyer charges comprises, nourriture, habillement) Personnes vivant en EMS : taxe journalière et forfait pour dépenses personnelles	Quote-part et franchise de l'assurance-maladie, traitements dentaires simples et appropriés, aide, soins et assistance à domicile, moyens auxiliaires, frais d'un régime alimentaire, transports vers le centre de soins, cures et séjours de convalescence prescrits par un médecin. Personnes vivant à domicile : CHF 25 000 max. par an pour les personnes seules et CHF 50 000 max. pour les couples. Personnes vivant en EMS : CHF 6000 max. par an, soit un montant nettement inférieur à celui octroyé aux personnes vivant à domicile, étant donné qu'une grande partie des coûts sont compris dans la taxe journalière.

L'évolution démographique a pour conséquence une augmentation du nombre de bénéficiaires de prestations complémentaires. En 2017, les coûts supplémentaires imputables aux séjours en EMS représentaient 40 pour cent de toutes les dépenses liées aux prestations complémentaires. Celles-ci sont financées comme suit :

Personnes vivant en EMS	Personnes vivant à domicile
Coûts supplémentaires occasionnés par un séjour en EMS : financement intégral par le canton	
Prestations liées à une maladie ou à une invalidité : financement intégral par le canton	Prestations liées à une maladie ou à une invalidité : financement intégral par le canton

⁹ Fiche CURAVIVA *Financement des soins en Suisse*, septembre 2017 et brochure de l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS) *Les prestations complémentaires – L'essentiel expliqué simplement*, avril 2019

¹⁰ *Grundlagen Umsetzung Pflegefinanzierung im Jahr 2020 in Zürcher Alters- und Pflegeheimen*, CURAVIVA, canton de Zurich, août 2019 (en allemand uniquement) et Beobachter du 27 novembre 2019 (en allemand uniquement)

Couverture des dépenses courantes : financement à 5/8 ^e par la Confédération et à 3/8 ^e par le canton	Couverture des dépenses courantes : financement à 5/8 ^e par la Confédération et à 3/8 ^e par le canton
En 2017, les cantons ont versé 2,5 milliards pour les personnes vivant en EMS.	En 2017, les cantons ont versé 0,9 milliard pour les personnes vivant à domicile.

Le rapport BASS estime que le modèle permet de retarder l'entrée en EMS d'une à deux années pour 2 pour cent des bénéficiaires. Ce chiffre est toutefois à considérer avec circonspection pour un certain nombre de raisons.

Premièrement, une admission différée est escomptée avant tout chez les personnes nécessitant un faible degré de soins (1 à 3), autrement dit pour lesquelles, au regard de ce degré, l'EMS ne serait plutôt pas encore indiqué, des solutions ambulatoires assurées par des services professionnels ou le bénévolat classique pouvant souvent être trouvées pour soutenir les proches. Or, comme les participant-e-s aux modèles de prévoyance-temps ne fournissent pas de prestations de soins et s'acquittent avant tout d'activités de soutien social, il est difficile de déterminer pourquoi leur engagement permettrait de retarder l'entrée en EMS étant donné que celle-ci est principalement motivée par un besoin accru en soins.

Deuxièmement, le taux de 2 pour cent a été repris de sondages réalisés en Allemagne et en Autriche sur la prévoyance-temps et n'a pas été confirmé par l'enquête menée en Suisse auprès des coopératives KISS. Comme évoqué plus haut, il convient ici d'émettre des réserves, et la proportion est semble-t-il plus faible en Suisse et dans le canton de Berne. Se pose en outre la question du bien-fondé du sondage comme instrument méthodologique adéquat. Même si les bénéficiaires de prestations KISS évaluent positivement le soutien social qui leur est prodigué et estiment qu'il contribue à améliorer leur qualité de vie et leur autonomie chez eux, il apparaît peu plausible que leur décision de partir en EMS soit précipitée par la seule suppression du modèle KISS, d'autant plus qu'il existe diverses autres activités bénévoles à l'intention des personnes âgées. En effet, une telle décision marque dans la plupart des cas une étape très difficile ; touchant la personne concernée au plus profond d'elle-même, elle est intimement liée à la façon de se percevoir et a de surcroît d'importantes conséquences financières.

Troisièmement, le rapport fonde son évaluation sur les tarifs d'EMS moyens (degré de soins 7) alors que les auteurs eux-mêmes partent du principe qu'une entrée plus tardive concerne avant tout les degrés de soins 1 à 3 (voir plus haut). Il en résulte une double surestimation des économies potentiellement réalisables : peu vraisemblable pour ces premiers degrés, une telle entrée différée n'est pas empiriquement étayée en Suisse, et d'autre part, les faibles besoins en soins auxquels ils correspondent génèrent des coûts inférieurs aux valeurs moyennes utilisées par le bureau BASS. L'économie escomptée, qui porterait exclusivement sur ces coûts, est par conséquent surévaluée.

Quatrièmement, le rapport précise lui-même qu'au vu des données cantonales lacunaires sur les subventions publiques (p. ex. le versement de prestations complémentaires par les cantons) et de la non-prise en compte des coûts imputables aux offres de soutien ambulatoire, il est probable que les économies soient surestimées. Il fait par ailleurs état d'un bilan positif pour les pouvoirs publics étant donné que ceux-ci ne prennent pas part au financement des coopératives KISS. Ce point mérite lui aussi d'être remis en question puisque communes et paroisses participent directement – et dans une large mesure – au financement de nombreuses coopératives, ce qui est par exemple le cas à Obwald, à Glaris et en Argovie.

En résumé, les bémols évoqués ci-dessus nuancent fortement les résultats de l'analyse coûts-bénéfices. Il n'en reste pas moins que d'après le rapport BASS, le modèle KISS a permis de recruter de nouveaux bénévoles dans les cantons d'Obwald et de Lucerne. A Obwald, 44 pour cent des prestataires indiquent qu'ils n'avaient jamais pratiqué de bénévolat avant d'adhérer au modèle KISS, taux qui atteint 88 pour cent dans le canton de Lucerne. Il convient néanmoins de relativiser ces chiffres, car les raisons d'une telle augmentation de bénévoles ne sont pas détaillées. Outre l'indemnisation sous forme d'avoir de

temps, d'autres facteurs susceptibles d'inciter à choisir ce type de bénévolat sont envisageables, comme la possibilité d'effectuer des activités de relations publiques et le caractère systématique propre au modèle KISS.

Au niveau individuel, il est attesté que les contacts sociaux réguliers ont des répercussions positives sur la qualité de vie des prestataires et des bénéficiaires (les prestations permettant de soulager, mais aussi de se mobiliser, de trouver du sens aux actions entreprises, d'être valorisé-e, d'égayer le quotidien, etc.). Il apparaît en outre que dans la moitié des cas, les activités KISS sont effectuées par des proches ou des voisins des personnes âgées.

2.3 Ville de Berne : rapport du Conseil communal du 30 août 2017

En 2014 et 2015, deux postulats chargeaient le Conseil communal de la ville de Berne d'étudier les possibilités d'introduction de la prévoyance-temps. Sur la base d'un rapport publié le 30 août 2017, la ville a décidé de ne pas donner suite.

Déposé par Michael Daphinoff (PDC), Kurt Hirsbrunner (PBD) et Matthias Stürmer (PEV), le postulat *Zeit für Zeit – Zeitgutschriften für Bern* (2014.SR.000276) du 16 octobre 2014 demandait au Conseil communal d'examiner la faisabilité d'un modèle de prévoyance-temps en ville de Berne et, le cas échéant, d'en définir le délai d'introduction et de mise en œuvre. L'objectif était d'enrayer la pénurie se profilant dans le domaine de la prise en charge des personnes âgées en tirant profit de forces vives inexploitées et en améliorant l'accompagnement des aîné-e-s par des non-professionnel-le-s.

Le groupe des prestataires n'était pas clairement défini. Quant à celui des bénéficiaires, il se composait de personnes âgées et très âgées habitant toujours chez elles et ayant besoin pour ce faire de soutien. Il était prévu qu'une prise en charge semi-résidentielle (foyer de jour) ou résidentielle (EMS) puisse elle aussi donner lieu à certains services à définir dans un catalogue de prestations. Une organisation faîtière mandatée par la ville devait être fondée en vue d'assurer la coordination du système et d'organiser la fourniture de prestations. L'idée était qu'elle fasse appel à des structures existantes – réseaux de bénévoles, services d'aide et de soins à domicile, Pro Senectute et établissements résidentiels par exemple – pour clarifier les besoins et effectuer différentes tâches. L'avoir de temps devait être limité (à 750 heures p. ex.) et non transmissible. Le postulat ne faisait pas mention d'une garantie de prestations.

Peu après, soit le 29 janvier 2015, était déposé par le groupe PS (Katharina Altas / Marieke Kruit) le postulat *Einführung des Zeitvorsorgesystems in Bern* (2015.SR.000022). Celui-ci chargeait à son tour le Conseil communal d'examiner les possibilités de mise en place d'un système de prévoyance-temps en ville de Berne, toujours en vue de pallier l'engorgement imputable au vieillissement de la population du domaine de la prise en charge des personnes âgées, mais aussi de retarder l'admission en EMS. L'intervention stipulait explicitement que les bénévoles ne devaient pas dispenser de soins et que loin de vouloir remplacer de quelconques prestations des services d'aide et de soins à domicile, le modèle avait pour ambition d'intégrer de telles structures existantes pour mettre en relation prestataires et bénéficiaires.

Selon le postulat, le Conseil communal devait, à l'instar du modèle de Saint-Gall, définir un engagement conditionnel pour garantir les prestations en retour en cas d'interruption du projet. Le modèle s'entendait comme un système d'avoir de temps à usage différé destiné à accompagner et à aider les personnes âgées vivant chez elles et ayant besoin de soutien. En échange de ce temps crédité, des retraité-e-s bien portant-e-s devaient fournir des prestations de type commissions, cuisine, promenades, visites chez le médecin, lecture, etc.

Après examen des modèles de Saint-Gall et de KISS, le Conseil communal de la ville de Berne a décidé le 30 août 2017 de ne pas opter pour la prévoyance-temps. Son choix procède de réflexions s'appuyant sur une analyse des opportunités et des avantages et, à l'inverse, des risques et des inconvénients inhérents à un tel système. Faute de recul suffisant – les modèles mis en place en Suisse étant encore récents –, l'évolution et la pérennité à long terme de ces solutions ont été jugées incertaines. Les doutes

concernent en particulier les prestations à faire valoir à l'avenir en contrepartie de l'avoir de temps crédité. En effet, la prévoyance-temps ne peut fonctionner que s'il y a équilibre entre nombre de prestataires et nombre de bénéficiaires (ou entre volume de prestations à fournir et volume de prestations demandées). Les personnes âgées étant appelées à être de plus en plus nombreuses, le système n'est viable qu'à condition de trouver des renforts parmi les prestataires. La contrepartie sous forme d'avoir de temps ne semblant pas constituer un paramètre décisif pour ces derniers, le Conseil communal estime que leur nombre serait de toute façon insuffisant. Il pointe par ailleurs le risque d'inégalité entre bénévoles, en d'autres termes entre ceux participant à la prévoyance-temps et bénéficiant en compensation de leurs activités en faveur des personnes âgées d'un avoir de temps, et ceux, systématiquement défavorisés car ils ne peuvent prétendre à un tel avantage, qui s'engagent dans un autre cadre, que ce soit dans le milieu associatif, le domaine des réfugiés, de l'enfance, etc. Il est en outre reproché au modèle de Saint-Gall de ne pas prévoir d'indemnisation des proches aidants, dont le travail de prise en charge se trouve par là même déprécié.

Le Conseil communal s'interroge par ailleurs sur le bien-fondé d'un nouveau système venant s'ajouter à la myriade d'offres existant déjà, craignant que les personnes désirant avoir recours à ce type de services ne s'y retrouvent plus. Il déplore en outre que la prévoyance-temps ne bénéficie pas à toutes et à tous de la même manière : si les bénéficiaires appartiennent plutôt à des milieux peu favorisés, les prestataires, qui sont appelés à l'avenir à devenir bénéficiaires, sont en majorité issus de milieux socio-économiques élevés ; moins nombreuses à fournir des prestations, les personnes issues de milieux peu favorisés sont aussi plus sujettes aux problèmes de santé. Elles sont par conséquent moins à même d'acquérir un avoir de temps alors que, selon toute probabilité, ce sont elles qui auront le plus besoin d'aide à l'avenir. Enfin, l'infrastructure informatique requise pour assurer la gestion du système – et ainsi permettre de consulter le temps crédité – suppose un investissement financier et se traduit par une charge administrative.

Soulignant l'importance de renforcer le bénévolat, le Conseil communal appelle à développer davantage l'offre de soutien aux personnes âgées, certes déjà étoffée, notamment en améliorant la mise en réseau et la visibilité des activités de bénévolat existantes (proposées par des organisations telles que la Croix-Rouge Suisse [CRS], Pro Senectute, paroisses, services d'aide et soins à domicile, etc.) et des prestations rémunérées assurées par des acteurs professionnels (BelleVie, service de visite à domicile, service de décharge des proches, etc.). Fort de ces réflexions, le Conseil communal a par la suite lancé le projet *Nachbarschaft Bern*, qui, à l'instar du système de prévoyance-temps, promeut le soutien mutuel au sein du voisinage, mais sans introduire de contrepartie.

2.4 Interruption du projet de prévoyance-temps dans le canton d'Argovie

Le canton d'Argovie s'est lui aussi penché sur la prévoyance-temps, mais a finalement interrompu le projet avant même la phase pilote, et ce pour des raisons de coûts. Déposé le 26 mars 2013 par Theres Lepori (PDC, Berikon) et accepté par le Conseil-exécutif le 12 juin 2013, le mandat *Prüfung und eventuelle Förderung des Projektes "Zeitvorsorge" (Projekt der Freiwilligenarbeit)* chargeait celui-ci d'examiner la possibilité de transposer le modèle de Saint-Gall au canton d'Argovie. L'objectif était là aussi d'élargir le cercle des bénévoles et d'assurer aux personnes âgées un soutien supplémentaire – jusqu'alors impossible à financer – se traduisant par exemple par des visites à domicile destinées à aider la personne concernée à faire ses courses, à lui faire la lecture, à lui proposer des jeux, à se promener avec elle, etc. L'ambition était également de retarder l'entrée en EMS.

Reconnaissant l'importance capitale du bénévolat dans la prise en charge à domicile de personnes âgées et tributaires de soutien, le Conseil-exécutif a accepté le mandat. Dès le départ cependant, il a émis des réserves en raison du volet financier. Estimant que le projet nécessiterait une dépense de 250 000 francs, le gouvernement argovien a ensuite approuvé, eu égard à la taille du canton, un fonds de garantie à hauteur de quelque 25 millions de francs. Plus tard, il s'est avéré que ce projet à vocation citadine ne pouvait être transposé tel quel à tout un canton et qu'il serait difficile de tenir à long terme les

engagements liés à la contrepartie à laquelle donnaient droit les crédits de temps. Pour mieux cerner les enjeux, le Conseil-exécutif a décidé de procéder à un examen minutieux de la prévoyance-temps et de clarifier, à l'occasion d'un projet pilote, des questions fondamentales liées aux besoins, au cadre général nécessaire et aux conditions de mise en œuvre de ce système dans le canton.

Le 25 février 2015, le canton d'Argovie faisait savoir par le biais de divers communiqués¹¹ que le projet était abandonné au motif que les coûts de la phase pilote atteindraient à eux seuls jusqu'à 700 000 francs. Au vu de l'importance incontestée du bénévolat pour la politique de la vieillesse, il précisait que les efforts seraient désormais axés sur les activités du service cantonal de placement des bénévoles ainsi que sur celles d'autres organisations apparentées.

3. Evaluation de la prévoyance-temps

A première vue, un système de soutien aux personnes âgées permettant d'assurer une certaine neutralité des coûts ou même des économies a de quoi séduire. Mais à y regarder de plus près, il s'avère que son avenir à long terme est incertain. De plus, les rapports d'évaluation sur les modèles existants remettent partiellement en question l'efficacité de ceux-ci, notamment en ce qui concerne le report espéré d'une entrée en EMS. Les opportunités et les avantages ainsi que les risques et les inconvénients que représenterait la prévoyance-temps dans le canton de Berne sont présentés ci-après. Sont ensuite exposés les aspects financiers en lien avec le bénévolat.

3.1 Opportunités et avantages

Au vu de l'examen des modèles susmentionnés, il apparaît que les opportunités et les avantages de la prévoyance-temps sont les suivants :

- **Augmentation du nombre de bénévoles** : selon les estimations, le nombre de bénévoles pourrait augmenter jusqu'à un tiers.
- **Motivation accrue grâce à l'avoir de temps** : l'avoir de temps constitue une incitation supplémentaire à s'engager, en particulier pour les hommes et les femmes seules, entres autres parce qu'elle est considérée comme une sécurité pour l'avenir. A noter cependant qu'une grande partie des bénévoles déclarent que le temps qui leur est crédité ne constitue pas leur motivation principale.
- **Bonne organisation du système** : les bénévoles apprécient la manière dont les prestations sont organisées. Le cadre est bien défini, ce qui aide les prestataires à mettre davantage de limites à leurs activités de bénévolat et est susceptible de renforcer leur sentiment d'appartenance. Le système constitue par ailleurs un moyen de gérer les prestations de la vie courante en faveur des personnes âgées, de répondre à des besoins non couverts et d'éviter les doublons.
- **Soutien des personnes ayant besoin d'aide** : accepter de l'aide peut se faire en toute bonne conscience puisque les bénévoles en profitent également.
- **Solution permettant de soulager les proches et l'environnement social** : dans jusqu'à 50 pour cent des cas, le modèle soulage les proches ou les voisins.
- **Influence bénéfique sur la société** : la prévoyance-temps renforce la cohésion et les relations sociales, apporte reconnaissance aux bénévoles et, plus généralement, incite à s'engager dans le bénévolat.

¹¹ SRF News du 25 février 2015 Aargauer Regierung stoppt Projekt "Zeitvorsorge", <https://www.srf.ch/news/regional/aargau-solothurn/aargauer-regierung-stoppt-projekt-zeitvorsorge>, et Aargauer Zeitung du 25 février 2015 Aargau verzichtet auf neues Projekt für Freiwilligenarbeit im Alter, (<https://www.aargauerzeitung.ch/aargau/kanton-aargau/aargau-verzichtet-auf-neues-projekt-fuer-freiwilligenarbeit-im-alter-128876305>)

- **Valorisation du bénévolat** : l'avoir de temps valorise le bénévolat informel, qui est en grande partie le fait des femmes (p. ex. coup de main entre voisines).
- **Amélioration de la couverture des besoins** : la prévoyance-temps permet d'aider de nouvelles catégories de personnes, notamment parce qu'elle se traduit par des visites à domicile et un accompagnement social (qu'il convient de distinguer clairement des prestations d'aide ménagère). Les organisations dans ce domaine sont pour l'instant peu nombreuses et peinent à entrer en contact avec le groupe cible.
- **Incitation au débat sur le renforcement du bénévolat en faveur des aîné-e-s et intérêt accru pour le bénévolat dans le cadre de la politique de la vieillesse** : la prévoyance-temps est l'occasion de réfléchir à des questions de fond et d'envisager des approches innovantes dans le domaine de l'action sociale et de la politique de la vieillesse.

3.2 Risques et inconvénients

Les principaux risques et inconvénients sont quant à eux les suivants :

- **Pas de garantie d'utilisation de l'avoir de temps** : la prévoyance-temps n'est viable que si suffisamment de bénévoles rejoignent le système pour couvrir les besoins à venir, condition probablement impossible à remplir compte tenu de l'évolution démographique. Se pose dès lors la question de la garantie d'octroi de prestations futures en contrepartie du temps crédité.
- **Modèle non assimilable au pur bénévolat** : parce qu'il prévoit des prestations indemnisées sous forme de crédits de temps, le modèle n'entre pas dans le cadre du bénévolat au sens strict. Certes, le service rendu n'est pas rémunéré en argent, mais il donne lieu à une contrepartie pouvant revêtir une valeur monétaire puisque celle-ci se traduira ensuite par des prestations « gratuites ». Il est d'ailleurs fort possible que les pouvoirs publics doivent un jour acheter auprès de professionnel-le-s les prestations à fournir en retour si les bénévoles viennent à manquer.
- **Aucune certitude sur les effets du modèle en termes d'augmentation du nombre de bénévoles et de passage d'un système à un autre** : si les évaluations mettent en évidence une augmentation du nombre de bénévoles, les raisons de cette hausse restent mal définies. Quant aux éventuels transferts d'un système à un autre (bénévolat classique, prévoyance-temps, prestations rémunérées), ils ont été insuffisamment étudiés.
- **Risque d'inégalités entre les différents types de bénévolat** : du fait de l'avoir de temps octroyé, le bénévolat auprès des personnes âgées risque d'être privilégié au détriment d'autres activités de volontariat tout aussi importantes pour la société. De plus, le modèle de Saint-Gall exclut la fourniture de prestations par des proches alors que ces personnes constituent une part considérable des bénévoles venant en aide aux aîné-e-s. Tous ces facteurs contribuent à dévaloriser les autres types de bénévolat.
- **Système complexe à lourde charge administrative** : la prévoyance-temps est un modèle de plus parmi tout un éventail d'autres systèmes, ce qui nuit à la clarté de l'offre. Elle se traduit en outre par une importante charge administrative et donc par un investissement financier (pour permettre p. ex. la consultation de l'avoir de temps).
- **Inégalités entre prestataires et bénéficiaires** : la prévoyance-temps profite avant tout aux milieux socio-économiques élevés. En effet, cette catégorie de population est fortement engagée dans le bénévolat. Elle peut donc se constituer un avoir de temps qu'elle pourra utiliser ultérieurement en cas de besoin. Moins nombreuses à fournir des prestations, les personnes issues de milieux peu favorisés sont aussi plus sujettes aux problèmes de santé. Elles sont donc moins à même d'acquiescer un avoir de temps alors que, selon toute probabilité, ce sont elles qui auront le plus besoin d'aide à l'avenir.

- **Aide publique indispensable** : le modèle de Saint-Gall et les autres variantes étudiées impliquent systématiquement un cofinancement public. Certes, KISS constitue une forme d'organisation privée, mais il bénéficie lui aussi du soutien financier d'un grand nombre de communes et ne prévoit pas de garantie d'octroi des prestations auxquelles donne droit un avoir de temps – garantie qui constitue le principal facteur de coûts.
- **Aucune preuve d'une entrée différée en EMS** : attendre de la prévoyance-temps qu'elle retarde l'entrée en EMS est illusoire. Pour les personnes nécessitant un faible degré de soins (1 à 3) – et à qui s'adressent les activités de la prévoyance-temps –, l'EMS n'est généralement pas envisagé puisqu'aujourd'hui déjà, il existe des solutions ambulatoires grâce à l'intervention des proches ou des services d'aide et de soins à domicile. En effet, les activités de la prévoyance-temps sont purement sociales et ne peuvent remplacer les prestations de soins qui, devenues trop lourdes pour être assurées en ambulatoire, requièrent l'entrée en EMS.

3.3 Coûts et bénéfices

Se prononcer sur la pertinence de la prévoyance-temps dans le canton de Berne passe par un examen préalable des avantages et des inconvénients d'un tel système, mais aussi de ses répercussions financières. Comme indiqué aux points suivants, il s'avère que la mise sur pied d'un secrétariat cantonal et l'instauration d'une garantie (engagement conditionnel) génèreraient des coûts très élevés. Le large éventail d'offres de soutien et de projets liés au bénévolat en faveur des personnes âgées que finance actuellement le canton de Berne est présenté dans le tableau en fin de chapitre.

3.3.1 Coûts inhérents à un secrétariat à la prévoyance-temps et à une garantie d'octroi des prestations

Les coûts de mise en place d'un secrétariat assurant la coordination des bénévoles et de leurs activités ainsi que ceux inhérents à un engagement conditionnel garantissant que le temps crédité se traduira par l'octroi de prestations sont pour le canton de Berne des paramètres importants à prendre en compte. Au vu des modèles existants, il faut compter un équivalent plein temps (EPT) pour 200 bénévoles – ce dernier chiffre, certes difficile à estimer, correspond à peu près à celui recensé dans la commune de Saint-Gall, qui compte 80 000 habitants. En partant du principe que la proportion de bénévoles serait similaire dans le canton de Berne et compte tenu du nombre d'habitants que celui-ci totalise, il apparaît qu'une douzaine d'EPT devraient être financés pour assurer la coordination des bénévoles.

Comme proposé par le Grand Conseil, le montant de la garantie (engagement conditionnel) peut être calculé à partir de celui du modèle de Saint-Gall (4,3 millions de francs pour 80 000 habitants) et du projet argovien (25 millions de francs pour 700 000 habitants). Les difficultés principales se faisant jour sont de deux ordres : d'une part, il est possible que si les bénévoles sont trop peu nombreux, les prestations à fournir doivent être assurées par un-e professionnel-le. Or, la garantie prévue dans le modèle de Saint-Gall tient compte de cette rémunération, ce qui se répercute fortement sur la somme totale prévue. Avec un peu plus de 200 bénévoles pour 140 bénéficiaires, environ 35 000 heures de soutien sont déjà en attente alors que le modèle n'a été introduit que récemment. La ville de Saint-Gall garantit les prestations à hauteur de 23 francs l'heure, soit un montant total de 800 000 francs. Une fois le système pleinement déployé, la somme atteindra les 4,3 millions de francs prévus.

D'autre part, il se peut que les futurs bénéficiaires – c'est-à-dire les prestataires actuels – aient le moment venu davantage besoin de soins ou d'un autre type de soutien professionnel que d'accompagnement social. De telles prestations ne pourront alors pas être assurées uniquement par des bénévoles, même si ceux-ci sont en nombre suffisant, ce qui supposera un autre tarif horaire, voire un tarif mixte. Enfin, il convient de s'attendre à une augmentation des prix liée au renchérissement et à la

progression des salaires étant donné que les personnes recourent aux prestations bien des années après les avoir elles-mêmes fournies.

Sur la base des coûts estimés pour le modèle de Saint-Gall, l'engagement conditionnel du canton de Berne s'élèverait à 40,8 millions de francs et, au vu du projet argovien, à 35,7 millions de francs. A ces frais – qui ne tiennent pas compte des majorations évoquées ci-dessus – s'ajouteraient ceux du secrétariat employant 12 EPT et de l'infrastructure informatique. L'introduction de la prévoyance-temps dans le canton de Berne irait donc de pair avec des dépenses très élevées alors même que le potentiel d'économie des pouvoirs publics liée à une possible augmentation du bénévolat n'est pas établi.

3.3.2 Mesures de soutien au bénévolat actuellement mises en œuvre par la Direction de la santé, des affaires sociales et de l'intégration

Parallèlement aux nombreuses mesures et activités qu'elle promeut dans le cadre de sa politique de la vieillesse, la Direction de la santé, des affaires sociales et de l'intégration (DSSI) soutient d'ores et déjà l'engagement bénévole en faveur des personnes âgées. Dans ce contexte, il convient de noter que les contrats conclus avec les fournisseurs de prestations ne permettent pas toujours d'identifier précisément les contours exacts du bénévolat. La plupart du temps en effet, celui-ci fait partie intégrante de projets plus larges et présente des recoupements avec les tâches affectées à des non-bénévoles, d'autant plus qu'en règle générale, les partenaires contractuels sont libres de décider de la manière de mener à bien leur mandat (et donc des catégories de personnes à qui faire appel). Les montants figurant dans la colonne de droite du tableau ci-après correspondent donc pour certains à des estimations.

A noter par ailleurs que la DSSI encourage le bénévolat dans des domaines autres que l'accompagnement des personnes âgées, mais qui bénéficient également aux seniors. Les sommes correspondantes étant pour ainsi dire impossibles à déterminer avec fiabilité, elles ne sont pas indiquées dans le tableau. Il n'en reste pas moins que celui-ci montre qu'en 2019, la DSSI a cofinancé diverses offres de bénévolat en faveur des personnes âgées à hauteur de quelque 2,4 millions de francs. Il importe par ailleurs de souligner le grand engagement dont font preuve les communes, autres acteurs publics dont le soutien est ici déterminant.

Partenaire contractuel	Prestations en faveur des personnes âgées	Contrat de prestations 2019	Montant imputable au bénévolat en faveur des personnes âgées
ProSenior Berne	Journée d'échange d'expérience sur les questions liées aux personnes âgées organisée dans la partie germanophone du canton, atelier sur le thème de la mise en réseau régionale, mise sur pied d'un groupe de réflexion. Le secrétariat bénéficie d'un financement, tout le reste étant bénévole.	CHF 41 000	CHF 41 000
Lignes directrices en matière de politique du 3 ^e âge	Elaboration et adaptation de lignes directrices au niveau communal	CHF 50 000	CHF 10 000
Conférences régionales	Les régions peuvent se constituer en conférences régionales et assumer des tâches prévues par la loi, notamment dans le domaine des personnes âgées.	CHF 89 100	CHF 17 820
Fondation transports-handicap du canton de Berne	Prestation destinée aux personnes à mobilité réduite ne pouvant pas ou pouvant difficilement emprunter les transports publics. Objectifs :	CHF 3 443 294	CHF 688 658

(THB)	participation à la vie sociale et culturelle, maintien de l'autonomie, relève des proches		
benevol Bern	Placement de bénévoles par l'intermédiaire d'organisations partenaires. Offres dans le domaine des personnes âgées : travail intergénérationnel, collaboration avec des partenaires du domaine de la santé, service de visites à domicile	CHF 192 000	CHF 64 000
benevol Bienne		CHF 193 000	CHF 64 333
CRS Berne-Oberland beocare	Service de relève des proches aidants (coordination et formation)	CHF 225 000	CHF 225 000
Service de relève – canton de Berne	Service de garde, activités de compagnie / d'occupation, préparation de repas, aide liée à la prise en charge / les soins par des non-professionnel-le-s ayant suivi des formations continues et qui perçoivent un salaire horaire minimal de 20 francs	CHF 302 250	CHF 139 035
Section bernoise de l'association Alzheimer	Formation des proches aidants et des bénévoles	CHF 205 500	CHF 12 000
CARITAS Berne	Sensibilisation des organisations, des professionnel-le-s, des communes, etc. au thème « âge et migration » ; mise en réseau des professionnel-le-s et des bénévoles de ces deux domaines	CHF 155 000	CHF 51 666
Info-Entraide BE	Conseil, information et orientation des personnes intéressées, activités de relations publiques et de mise en réseau destinées à promouvoir l'entraide autogérée, p. ex. entre proches de personnes atteintes de démence sénile	CHF 716 362	CHF 358 181
Pro Senectute	Assistance quotidienne par des bénévoles : soutien aux personnes âgées à domicile, p. ex. tâches administratives, déclaration d'impôts, service de visite, etc.	CHF 3 095 000	CHF 173 070
	Win ³ « trois générations en classe »		CHF 340 000
Centre Schönberg	Développement de stratégies en lien avec un réseau de prise en charge, trois projets pilotes	CHF 930 414	CHF 210 284
Total		CHF 9 637 920	CHF 2 395 047

3.4 Conclusion

Le Conseil exécutif valide les approches proposées par les modèles de prévoyance-temps destinés à répondre

à la hausse des besoins en matière de prise en charge et de soutien des personnes âgées. Comme exposé ici, elles donnent lieu à des débats enrichissants et ont entre autres pour effets positifs de renforcer la cohésion sociale, de valoriser le bénévolat et d'inciter à s'y engager. Enfin, elles ont le mérite de faire réfléchir aux moyens de recruter davantage de bénévoles.

Les modèles ont pour avantage d'être bien organisés et de proposer aux prestataires un cadre défini permettant de délimiter clairement le temps consacré à l'engagement bénévole. Il est intéressant de constater qu'en se traduisant par des visites à domicile et des prestations à visée sociale, la prévoyance-temps permet d'entrer en contact avec des catégories de personnes auxquelles les organisations professionnelles n'avaient jusqu'à présent pas accès. Il convient néanmoins de préciser que ces effets positifs pour la société ne tiennent pas au modèle en soi, mais plutôt au bénévolat en général et donc à d'autres formes de volontariat en faveur des personnes âgées.

L'examen des différents systèmes fait pourtant apparaître des aspects discutables. En créant une nouvelle « monnaie » d'échange sous forme de temps crédité, le modèle de prévoyance-temps pénalise d'autres champs d'action du bénévolat qui, bien que non indemnisés, n'en sont pas moins tout aussi importants pour la société (domaine de l'asile, de la jeunesse, travail associatif, etc.). Il existe donc un risque que des bénévoles « classiques » rejoignent le système pour bénéficier eux aussi de cette contrepartie, même si celle-ci n'est pas monétaire au sens strict. Parallèlement, les études ne démontrent pas de manière catégorique que le modèle permet de recruter de nouveaux bénévoles. Par ailleurs, les prestataires se révèlent en majorité issus de milieux aisés ; les personnes disposant de moyens financiers moindres ont un avoir de temps lui aussi moindre, alors que ce sont précisément celles qui auront davantage besoin d'être aidées. Derrière ce système se cache donc l'éventualité d'une accentuation des inégalités sociales chez les personnes âgées.

A ces inconvénients s'ajoutent les coûts très élevés qu'engendreraient la mise en place d'un secrétariat et d'un système informatique ainsi que l'instauration d'une garantie d'octroi des prestations en contrepartie de l'avoir de temps acquis. Ces dépenses apparaissent d'autant plus lourdes que les économies potentielles ne sont pas avérées et que rien ne prouve que la prévoyance-temps permet véritablement de retarder le moment où une personne âgée entre en EMS. Statistiquement parlant, le vieillissement de la population est voué à creuser l'écart entre le nombre – de plus en plus faible – de prestataires disponibles et celui – de plus en plus élevé – des personnes nécessitant un soutien. Selon toute vraisemblance, les besoins non couverts ne pourront pas l'être par le bénévolat et nécessiteront l'achat des prestations au prix fort auprès de fournisseurs professionnels.

Au vu de ces éléments, le Conseil-exécutif du canton de Berne a décidé de ne pas s'engager dans cette voie et propose d'autres stratégies pour renforcer le bénévolat en faveur des personnes âgées. Il répond ce faisant au postulat, dont la formulation très ouverte le chargeait de rechercher et d'étudier d'autres manières de promouvoir le bénévolat dans ce domaine si la prévoyance-temps ne s'avérait pas pertinente.

4. Renforcement du bénévolat en faveur des personnes âgées dans le canton de Berne

Le Conseil-exécutif propose trois approches concrètes pour intensifier le bénévolat en faveur des personnes âgées dans le canton de Berne et en réorganiser certains aspects.

4.1 Approche 1 : intensifier le recours à des non-professionnel-le-s formés et encadrés

Tout en portant un regard critique sur le modèle de prévoyance-temps de Saint-Gall, le Conseil-exécutif juge très intéressant de faire appel à des non-professionnel-le-s encadrés par des professionnel-le-s. D'ailleurs, c'est ce que pratique déjà largement le canton de Berne, même si, à l'instar d'autres villes, les acteurs professionnels fournissant des prestations d'aide ménagère et d'accompagnement social y occupent une part de marché nettement plus importante qu'en ville de Saint-Gall, qui affiche elle un taux de non-professionnel-le-s très élevé atteignant 75 pour cent¹².

L'engagement non professionnel encadré concerne des secteurs pour lesquels une qualification formelle n'est pas forcément nécessaire. Il n'en reste pas moins que dans ces domaines également, des situations plus complexes peuvent tout à fait se présenter. Là est justement tout l'intérêt du modèle puisque l'encadrement et la formation y est systématiquement assurée par des professionnel-le-s. Les bénévoles peuvent ainsi développer les compétences spécifiques nécessaires et élargir leur marge d'action. Un service centralisé assure la coordination de l'ensemble du système en étroite collaboration avec Pro Senectute et les services d'aide et de soins à domicile.

¹² Projet n° 4527 du 8 mai 2012 soumis au parlement municipal de Saint-Gall *Gemeinnützige Gesellschaft und allgemeine Hilfsvereine - Gründung einer Stiftung zur Zeitvorsorge* (en allemand uniquement), www.zeitvorsorge.ch > Mehr erfahren / Medien / Downloads > Vorlage Stadtparlament: Gründung einer Stiftung zur Zeitvorsorge (2012)

Les bénévoles formés et encadrés de la sorte apportent un soutien très apprécié. En comparaison avec d'autres villes et cantons, les habitant-e-s de la ville de Saint-Gall sont proportionnellement plus nombreux à solliciter des prestations ménagères et sociales que des prestations de soins. Manifestement, on assiste ici à un effet de transfert, et en dépit de coûts plus faibles, l'effet obtenu est meilleur. Une partie des moyens ainsi libérés pourrait permettre de couvrir les besoins en hausse en raison de l'évolution démographique.

Le Conseil-exécutif du canton de Berne aimerait lui aussi aller dans ce sens et augmenter le nombre de bénévoles dans le domaine de l'aide à domicile. Pour ce faire, la DSSI a l'intention de lancer un projet pilote et va déterminer si l'un de ses partenaires contractuels pourrait servir de service de coordination central. D'autres solutions sont néanmoins envisageables. C'est ainsi que l'Office des personnes âgées et des personnes handicapées (OPAH) est en train d'étudier les possibilités de création d'une structure analogue au Service de coordination socio-sanitaire (SECOSS) en Valais¹³. Cette structure, dont les activités couvrent l'ensemble du canton, répond à toutes les questions relatives aux différents établissements de santé (hôpitaux, EMS, foyers, centres de réadaptation, etc.) et accompagne les personnes concernées et leurs proches dans leurs démarches. Elle joue également un rôle de coordination en collaboration avec d'autres acteurs comme Pro Senectute et des organisations spécialisées dans le handicap et constitue un interlocuteur privilégié pour les questions délicates liées par exemple au financement de la solution la plus appropriée. Alors que le SECOSS assure principalement la coordination entre les acteurs professionnels, l'idée est que dans le canton de Berne, le service envisagé exploite les synergies pour que soient également incluses les activités bénévoles en faveur des personnes âgées.

Le projet pilote servira en outre à acquérir de l'expérience dans d'autres secteurs où interviendraient des bénévoles encadrés. Dans ce contexte, il conviendrait par exemple d'examiner les possibilités de prise en charge de personnes atteintes de démence. Des bénévoles formés et soutenus par des professionnel-le-s pourraient assurer une partie de la prise en charge quotidienne, qui, outre le fait qu'elle nécessite un accompagnement étroit parfois 24 heures sur 24, est très onéreuse quand elle est confiée à des professionnel-le-s. De leur côté, les professionnel-le-s continueraient à assurer les prestations de soins et les mesures thérapeutiques complexes. Le projet pilote pourrait aussi être l'occasion d'examiner les possibilités de validation et de certification des compétences acquises par les bénévoles, qui bénéficieraient ainsi d'une plus-value.

Les foyers de jour pour personnes âgées constitueraient une autre option intéressante. Généralement destinés aux plus de 65 ans souffrant de troubles psychiatriques liés à l'âge, ils proposent un accueil dans un cadre structuré et, ce faisant, permettent de décharger les proches. Elargir le groupe cible à d'autres personnes âgées constituerait une aide tant pour celles-ci que pour leur famille. Le soutien apporté par des bénévoles formés pourrait intervenir soit directement dans les ateliers de jour, soit, si les personnes concernées le souhaitent, à leur domicile. L'offre serait ainsi améliorée et les surcoûts limités.

4.2 Approche 2 : faire appel à des personnes du domaine de l'intégration

Dans le canton de Berne, le domaine de l'intégration – qui réunit les bénéficiaires de l'aide sociale, les personnes relevant de l'asile et des réfugiés ainsi que celles en situation de handicap – ne fait pas seulement l'objet d'un soutien financier et d'un accompagnement professionnel très varié. Le bénévolat y joue en effet un rôle important. La DSSI propose, via des projets pilotes, de le renforcer en optant pour une démarche inverse consistant à amener le groupe cible du domaine de l'intégration à s'engager à son tour dans le bénévolat en faveur des plus vulnérables. Il s'agirait de personnes au profil adapté, qui seraient encadrées dans leurs activités et qui, parce qu'elles sont déjà accompagnées par des professionnel-le-s et participent à des programmes d'occupation et d'insertion, pourraient s'acquitter des tâches demandées sans qu'une lourde organisation ne soit nécessaire. En d'autres termes, la

¹³ www.secoos-someko.ch

coordination avec les structures en charge des aînés serait comparativement de moindre ampleur. Dans le même temps, les mesures d'intégration mises en œuvre par les pouvoirs publics bénéficieraient d'un impact plus large : tout en permettant d'intégrer les personnes concernées, elles auraient en effet une influence d'autant plus positive sur la société qu'elles constitueraient une réponse aux besoins croissants en bénévoles auprès des personnes âgées et encourageraient le bénévolat dans ce secteur. Les tâches accomplies seraient l'occasion de jouer un rôle concret, qui a du sens et qui est de surcroît important pour la société, d'élargir ses compétences, de se valoriser, de trouver sa voie et de s'intégrer. A noter que la sélection des bénévoles serait ici capitale, car exercer de telles activités n'est pas du ressort de toutes et tous.

En 2017 déjà, la DSSI avait lancé l'idée « 50plus » consistant à amener les bénéficiaires de l'aide sociale de plus de 50 ans dont les chances sur le marché primaire du travail sont faibles à effectuer des tâches bénévoles en faveur des personnes âgées. Il s'agissait d'aider ces dernières dans leur quotidien, de les accompagner en promenade, de faire leurs courses, etc. Ce projet aurait eu l'avantage d'apporter une seule et même solution à deux défis d'ordre social : les activités menées à bien par les bénéficiaires les auraient valorisés et leur auraient apporté un cadre structurant dans lequel organiser leurs journées, et le soutien apporté aurait permis aux personnes âgées de maintenir leur qualité de vie à domicile. A l'époque, de premiers contacts avaient eu lieu entre la DSSI et certains services sociaux, mais l'initiative avait été abandonnée faute de ressources. Celle-ci étant toujours considérée comme pertinente, il conviendrait de la relancer et de faire participer non seulement les services sociaux, mais aussi les partenaires du domaine de la vieillesse.

De même, le bénévolat auprès des aînés doit également être ouvert aux personnes en situation de handicap qui n'exercent pas d'activité lucrative ou qui en exercent une sur le marché secondaire du travail. Ici aussi, il convient d'évaluer les possibilités et les aptitudes de chacune et de chacun et d'assurer un accompagnement en conséquence.

Dans un cas comme dans l'autre, le service de coordination centralisé évoqué plus haut pourrait être amené à jouer un rôle important.

En ce qui concerne le domaine de l'asile et des réfugiés, le canton de Berne a d'ores et déjà opté pour une nouvelle voie. A compter du 1^{er} juillet 2020 en effet, toutes les activités liées à l'intégration des personnes relevant de ce domaine seront du ressort de la DSSI. Rappelons que la Confédération et les cantons se sont entendus sur un agenda commun (Agenda Intégration Suisse, AIS) et ont adopté dans ce contexte des objectifs d'effet très ambitieux. Quant au canton de Berne, il a engagé un large éventail de mesures d'optimisation d'ordre organisationnel et technique. L'un des éléments importants de son nouveau modèle est que les modalités d'encadrement diffèrent une fois l'asile accordé par le Secrétariat d'Etat aux migrations (SEM) : tant que le SEM n'a pas fait connaître sa décision en la matière, l'encadrement est pour l'essentiel élémentaire et confié à des bénévoles, et si la décision est positive, il passe alors sous la responsabilité de professionnel-le-s. Les objectifs poursuivis sont l'apprentissage de la langue, le suivi d'une formation, l'autonomie financière et l'intégration sociale. Un engagement bénévole viendrait s'insérer tout naturellement dans cette démarche.

Les études sur la prévoyance-temps montrent que les migrant-e-s sont sous-représentés parmi les prestataires. Les inclure dans les actions de bénévolat en faveur des aînés permettrait d'avoir recours à des ressources très peu utilisées jusqu'ici. D'ailleurs, le postulat 071-2019 Hamdaoui¹⁴ (qui a été retiré) soulignait lui aussi que faire appel à des personnes issues de la migration serait bénéfique à leur intégration et à la cohésion sociale. Il exigeait au demeurant une meilleure mise à profit du bénévolat dans le cadre de l'intégration ainsi que la prise de mesures destinées à supprimer les entraves à l'exercice d'une activité bénévole par les étrangers/ères.

Dans sa réponse au postulat 071-2019, le Conseil-exécutif confirmait l'importance du bénévolat, estimant qu'il constituait un pilier important de la cohésion sociale et favorisait l'intégration de la population étrangère. Il ajoutait que les bases légales nécessaires étaient d'ores et déjà données

¹⁴ Postulat 071-2019 Hamdaoui (Biel/Bienne, PDC) du 3 mars 2019 *D'avantage soutenir les bénévoles et le bénévolat*

puisque depuis le 1^{er} janvier 2019, les personnes admises à titre provisoire et les réfugié-e-s (AP/R) n'avaient plus besoin d'autorisation pour débiter une activité professionnelle, celle-ci étant dorénavant uniquement soumise à une obligation d'annonce, et que le travail bénévole était lui aussi explicitement concerné.

La responsabilité opérationnelle globale du processus d'intégration du domaine de l'asile et des réfugiés sera du ressort de partenaires régionaux. Mise en œuvre dans le cadre d'un projet pilote, la deuxième approche exposée ici renforcerait le rôle de ceux-ci, ce qui rend leur étroite collaboration avec la DSSI d'autant plus importante. Il convient de préciser que comme le changement de système sollicitera fortement les partenaires régionaux au deuxième semestre 2020, le projet pilote ne pourrait être lancé que plus tard.

4.3 Approche 3 : instaurer le rendez-vous annuel *30 octobre, la journée des proches aidants*

La motion 203-2019 Roulet¹⁵ demandait au gouvernement de mener chaque année une campagne de sensibilisation et d'information « 30 octobre, la journée des proches aidants ». Considérant qu'une mise en réseau des prestataires était importante au niveau régional, le Conseil-exécutif avait proposé d'accepter la motion.

Les réflexions sur la prévoyance-temps témoignent à quel point il est important de valoriser le bénévolat pour motiver les bénévoles et parvenir à en recruter davantage. Dans ce contexte, la DSSI organisera pour la première fois le rendez-vous annuel *30 octobre, la journée des proches aidants*. Cette action menée à partir de 2020 sera pour le canton de Berne l'occasion de faire connaître et de saluer le travail accompli par ces volontaires et de remercier officiellement ceux-ci pour leur engagement. Elle renforcera par ailleurs le sentiment d'appartenance entre bénévoles et leur permettra de se rencontrer et d'échanger.

La DSSI s'inspire de la journée vaudoise du même nom. Le canton de Vaud, qui compte plusieurs éditions à son actif, dispose en effet d'une certaine expérience en la matière. Désireux de collaborer activement avec le canton de Berne, il apporte non seulement son savoir-faire, mais aussi un certain nombre d'outils en français – raison pour laquelle le projet sera tout d'abord déployé dans la partie francophone avant d'être petit à petit étendu à tout le territoire cantonal. D'importants partenaires participeront à cet événement et contribueront à son organisation.

5. Conclusion

Après examen attentif, le Conseil-exécutif juge non pertinente l'introduction d'une prévoyance-temps dans le canton de Berne, et ce en raison des risques et des inconvénients qui l'emportent sur les opportunités et les avantages. L'analyse coûts-bénéfices indique par ailleurs qu'un tel modèle nécessiterait l'instauration d'une garantie de près de 40 millions de francs, à quoi s'ajouteraient les coûts liés à la mise en place d'un secrétariat et d'un système informatique. Quant aux économies escomptées, elles restent incertaines, les évaluations des modèles n'ayant pu apporter aucune preuve tangible à ce sujet.

Le Conseil-exécutif n'en est pas moins conscient du nombre déjà élevé – et voué à augmenter – de personnes très âgées tributaires de soins et de soutien. En ce sens, le débat suscité par la prévoyance-temps est enrichissant à bien des égards et montre que le bénévolat pourrait jouer un rôle important en complément aux autres formes d'aide existant d'ores et déjà. Aussi le Conseil-exécutif propose-t-il trois approches concrètes à vocation pilote pour renforcer l'engagement bénévole en faveur des personnes âgées. L'expérience ainsi acquise en collaboration avec les communes permettrait de déterminer dans quelle mesure le bénévolat pourrait contribuer à répondre aux défis liés à la prise en charge et à

¹⁵ Motion 203-2019 Roulet (Malleray, PS), Kocher Hirt (Worben, PS), Graber (La Neuveville, UDC), Streit-Stettler (Berne, PEV) et Sancar (Berne, Les Verts) du 2 septembre 2019 *Une campagne de sensibilisation et d'information : 30 octobre, la journée des proches aidants*

l'accompagnement des seniors. Les besoins allant croissant dans ce domaine en raison de l'évolution démographique, ces approches et les projets qui en découlent sont finançables dans le cadre du budget ordinaire de la DSSI.