

## Résumé

### Bons de temps pour l'accompagnement, l'assistance et/ou les soins donnés aux personnes âgées

#### Contexte

Lors de sa rencontre de l'été 2007 avec les médias, le conseiller fédéral Pascal Couchepin a lancé la discussion sur un système de bons de temps, qui consisterait à introduire au niveau national une bourse du temps pour les prestations d'assistance, d'accompagnement et/ou de soins que des personnes d'un certain âge fourniraient bénévolement à des personnes âgées. En contrepartie, elles recevraient des bons de temps qu'elles pourraient échanger plus tard contre des prestations similaires. Partant de cette idée, l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS) a chargé le Bureau d'études de politique du travail et de politique sociale BASS de réaliser une étude préliminaire à ce sujet.

Un système de bons de temps peut viser trois objectifs principaux, en rapport avec l'évolution démographique des prochaines décennies :

- Couvrir le besoin accru de prestations de soins et d'assistance résultant de l'augmentation du nombre de personnes qui en sont tributaires
- Mettre un frein à l'augmentation prévisible des coûts de l'assistance et des soins aux personnes âgées
- Reconnaître la valeur sociale des ressources-temps dont disposent les personnes d'un certain âge, mettre à profit ce potentiel et inciter les retraités à s'engager en faveur de la société.

#### Méthode suivie

Au moyen d'une **analyse de la littérature et de documents**, ainsi que d'**entretiens** avec trois **experts** au bénéfice d'une expérience pratique des **systèmes de bons de temps**, l'étude tente de répondre à un certain nombre de questions portant sur l'**impact**, les **conditions** et la **mise en œuvre** de ce type de système. L'analyse de la littérature et des documents a consisté d'une part à parcourir les écrits théoriques en économie et en psychologie sociale à la recherche de concepts exploitables et, d'autre part, à évaluer les études réalisées sur des systèmes d'échange et sur le travail bénévole des personnes âgées.

#### Systèmes de bons de temps

Le bon de temps constitue l'**unité de compte et d'échange** fondamentale dans une **bourse**

**du temps**, et il correspond au travail fourni par une personne pendant une heure. Dans les bourses du temps classiques, une heure de travail effectuée par une personne est équivalente à une heure de travail effectuée par une autre personne. Contrairement à l'argent, les bons de temps ne sont pas soumis à des fluctuations de valeur au fil du temps. Il s'agit d'une devise alternative qui ne connaît **ni taux d'intérêts ni inflation**.

L'idée de base des bons de temps pour l'échange différé de prestations de soins et/ou d'assistance aux personnes âgées est la suivante : des **retraités ayant toutes leurs capacités** fournissent bénévolement des **prestations d'aide** à domicile à des **personnes ayant besoin d'assistance**, prestations pour lesquelles ils sont **indemnisés** par des **bons de temps** qu'ils pourront utiliser plus tard comme moyen de paiement lorsqu'ils auront eux-mêmes besoin de prestations d'assistance.

À côté de purs systèmes d'échange de temps, on rencontre souvent des **systèmes d'échange mixtes**, dans lesquels les prestations fournies sont rétribuées, au choix, par des bons de temps ou/et de l'argent. Comme ils sont très répandus (surtout au Japon et en Allemagne), ces systèmes font aussi l'objet de notre analyse.

#### Questions portant sur l'impact

L'étude a cherché des réponses à cinq questions concrètes touchant l'impact d'un tel système :

- **Quel est l'impact des bons de temps sur la motivation des fournisseurs (potentiels) de prestations ?** D'un point de vue théorique et selon l'expérience des experts consultés, les systèmes de bons de temps sont en mesure de convaincre le groupe-cible des retraités de travailler bénévolement dans le domaine social. Selon les enquêtes auprès des membres de bourses du temps aux Etats-Unis et en Allemagne, ces bons ne jouent cependant, pour la plupart, qu'un **rôle mineur** dans la décision de s'engager à titre bénévole. Des motifs tels que « faire quelque chose d'utile », « aider les autres » ou « avoir de la compagnie » semblent influencer davantage sur la décision de s'occuper de personnes âgées dans le cadre d'une bourse du temps que l'indemnisation sous forme de temps ou d'argent. Une étude allemande indique néanmoins que, pour un quart des membres d'une coopérative d'aînés, les bons de temps avaient été « une motivation » à leur adhésion. Une évaluation des bourses du temps américaines a révélé qu'un an avant la création des systèmes de bons, la moitié des participants n'effectuait aucun travail bénévole. Ces résultats indiquent que les systèmes de bons sont un

moyen d'accroître le nombre de **fournisseurs de prestations**. La présente étude ne permet pas de dire si cet effet est dû uniquement aux bons de temps, ni quelles sont les répercussions de ces systèmes sur l'ensemble de l'offre de travailleurs bénévoles.

■ **Quel est l'impact sur le travail bénévole existant et sur les soins et l'assistance professionnels ?** Les **soins professionnels** (quoique cela dépende de la façon dont ils sont organisés : champs d'activité, réglementation légale, etc.) ne sont guère concernés par les services qu'offrent les systèmes de bons de temps. L'expérience des experts et les rapports sur les bourses du temps aux Etats-Unis, au Japon et en Allemagne montrent que ces services peuvent être vus comme un **soutien aux soins**. Les services fournis aux personnes âgées dans le cadre des bourses du temps leur permettent avant tout de **faire face aux nécessités de la vie** dans leur environnement domestique. En Suisse, l'offre proposée par les systèmes de ce type ne serait toutefois pas sans effet sur les prestations offertes par les services d'aide et de soins à domicile (Spitex) dans le domaine de l'économie domestique et des soins de base (simples). Le **travail bénévole organisé** est **partiellement concurrencé** par l'offre des systèmes de bons. D'un côté, les bourses du temps ont permis en maints endroits de combler des lacunes dans l'offre locale d'assistance aux personnes âgées, mais d'un autre côté les nouveaux systèmes sont partiellement en concurrence avec les prestations proposées par les structures existantes. A Riedlingen, l'expert a constaté que des bénéficiaires de prestations ont complètement changé de prestataire après la création de la coopérative d'aînés, car celle-ci pouvait garantir une prise en charge plus large. Dans nombre d'endroits, la situation de concurrence entre systèmes de bons de temps et structures de travail bénévole existantes est atténuée au moyen de **coopérations**, ce qui est tout bénéfique pour les usagers. Selon l'expérience des experts, les bourses du temps n'affectent guère les prestations d'assistance aux personnes âgées fournies dans le cadre familial. Un remplacement de cette aide par le travail bénévole organisé fonctionnant avec les bons de temps n'a pas été constaté. De l'avis des experts, le statu quo peut s'expliquer par le fait que la motivation des proches est d'un autre ordre.

■ **Quel est l'impact sur la demande ?** Diverses études sur les systèmes de bons en Allemagne, aux Etats-Unis et au Japon ont montré que ces systèmes offrant des prestations d'aide ont permis de mieux couvrir les besoins des personnes âgées, tant sous l'angle de la qualité que de la quantité. Peuvent être cités comme exemples

de services offerts et demandés en général uniquement dans le cadre des systèmes de bons : petits travaux de réparation dans le ménage, prestations simples de soins et d'assistance après un séjour à l'hôpital, et accompagnement de mourants.

■ **Quel serait l'impact sur le besoin supplémentaire prévu de prise en charge de personnes âgées ?** La couverture de ce besoin supplémentaire dû à des facteurs démographiques ne peut être assurée uniquement par des systèmes de bons de temps et une augmentation du travail bénévole. Il paraît **indispensable de développer** simultanément **les soins et l'assistance extrahospitaliers** professionnels. Comme l'ont montré les expériences faites en Allemagne et aux Etats-Unis, les **systèmes de bons de temps** ne peuvent **couvrir le besoin supplémentaire de prise en charge** des personnes âgées **au niveau communal** que combinés aux structures de soins et d'assistance existantes. Au Japon, le système d'échange mixte Fureai Kippu, combiné avec une extension des services professionnels locaux de soins et d'assistance (p. ex. le fonctionnement des centres de santé locaux pour les soins et l'assistance de jour aux personnes âgées) a permis de couvrir une bonne partie du besoin supplémentaire.

■ **Quel est l'impact sur les coûts de la santé ?** En Allemagne (Riedlingen et Offenbach), les systèmes de bons de temps ont permis, au niveau communal et régional, de **retarder l'entrée en maison de retraite ou en établissement médicosocial** des personnes âgées ayant besoin d'assistance. Mais pour estimer l'impact économique des systèmes de bons sur les coûts de l'ensemble du système de santé, il faudrait tenir compte non seulement des économies réalisées sur les soins hospitaliers, mais aussi des coûts supplémentaires pour les soins extrahospitaliers et des dépenses consenties par les pouvoirs publics pour financer ces systèmes.

### Questions portant sur la mise en œuvre et le contexte

Au niveau de la mise en œuvre, de nombreuses questions se posent en rapport avec l'organisation des systèmes de bons de temps et leur intégration dans les structures existantes. Citons ici un certain nombre de points critiques (sans prétendre à l'exhaustivité) :

■ **Choix du système** : tous les experts s'accordent à préférer les systèmes mixtes aux purs systèmes d'échange de temps. Les systèmes d'échange mixtes produisent un effet incitatif plus fort et, une fois lancés, peuvent s'autofinancer. Les exemples du Japon, de l'Allemagne (à l'exception de la coopérative

d'âinés de Dietzenbach) et aussi des Etats-Unis montrent qu'en règle générale les systèmes mixtes fonctionnent mieux que les autres.

■ **Instance responsable** : la présente étude ne permet pas de dire s'il faut préférer une instance publique à des associations privées pour assumer la responsabilité des systèmes de bons de temps. Les organisations « de base » (comme les coopératives d'âinés en Allemagne) se caractérisent par un plus fort engagement de leurs membres, ce qui contribue certainement de façon déterminante au succès de ces systèmes. Ceux mis en place par les pouvoirs publics et intégrés dans les structures de prise en charge existantes, comme la Vorarlberger Zeitvorsorge (« Prévoyance temps » du Vorarlberg), ont plus de peine à obtenir de leurs participants un engagement comparable. En revanche, ils offrent une meilleure garantie d'« encaissement » des bons de temps acquis.

■ **Dimensions du système** : les expériences faites en Allemagne montrent que le rayon d'action des initiatives privées se borne à l'échelle communale ou régionale. Le Japon est le seul pays où l'on ait tenté l'expérience d'un système de bons à l'échelle nationale. Sur le fond, l'expert de la coopérative de Riedlingen est convaincu que ces systèmes doivent toujours être ancrés et organisés au plan local pour pouvoir répondre aux besoins locaux.

■ **Détermination du catalogue de prestations** : l'éventail des prestations de prise en charge des personnes âgées offertes par les systèmes de bons de temps ne comprend en règle générale que des services épaulant les soins ou des prestations aidant à faire face aux nécessités de la vie. Comme les experts en ont fait l'expérience, une analyse des besoins est indispensable avant la création d'un tel système, afin d'harmoniser le catalogue de prestations avec les structures existant au niveau régional.

■ **Financement** : tous les systèmes considérés ont eu besoin, pour démarrer, d'un financement initial par les pouvoirs publics. Les frais d'exploitation (investissements inclus) sont couverts, selon les systèmes, par des fonds propres (cotisations, intérêts, etc.) et/ou par des subventions publiques.

■ **Problèmes de mise en route** : un pur système d'échange de temps ne peut démarrer que si, au départ, les bons de temps sont donnés gratuitement aux personnes ayant besoin d'assistance, car celles-ci ne peuvent à l'évidence pas fournir de prestations elles-mêmes. Un système mixte peut fonctionner sans remise gratuite de bons de temps (« droits initiaux », Schöpfungsrechte), si les prestations sont payées et des bons de temps donnés en échange.

■ **Durée de la phase initiale** : selon l'expérience des experts consultés, tous les projets d'échange de temps évoluent lentement au début. Lorsque l'échange est simultané, c'est-à-dire lorsque la prestation fournie et la prestation reçue en échange tombent dans la même période, le projet prend pied plus rapidement. Le président de la coopérative de Riedlingen évalue à trois à cinq ans la durée minimale de la phase initiale pour un système d'échange différé de prestations d'aide aux personnes âgées.

■ **Garantie d'« encaissement » des bons de temps** : tous les experts consultés s'accordent à dire que pour qu'une bourse du temps fonctionne parfaitement, il est essentiel de garantir que les bons pourront être « encaissés ». Il existe en pratique diverses manières d'assurer cette garantie. Dans le cas de la Vorarlberger Zeitvorsorge, la commune s'est portée garante (garantie des pouvoirs publics). La coopérative d'âinés de Riedlingen garantit la compensation des « avoirs temps » en assurant une couverture financière des bons (garantie propre au système). La bourse du temps de Munich, par contre, n'offre aucune garantie de compensation des « avoirs temps ».

■ **Cadre légal** : exonérer les systèmes de bons de l'impôt sur le revenu et de l'impôt sur le chiffre d'affaires constitue, pour les experts, un moyen important pour accroître l'attrait de ces systèmes. En Allemagne, les transactions faites dans le cadre d'une initiative de ce type sont exonérées de l'impôt sur le chiffre d'affaires, ce qui n'est pas le cas en Autriche. Aux Etats-Unis et en Grande-Bretagne, des décisions de principe exonèrent de l'impôt les avoirs temps et les transactions opérées dans le cadre de purs systèmes d'échange de temps.

## Conclusion

Un système national de bons de temps pour l'échange différé de prestations de soins et/ou d'assistance à des personnes âgées ne permettra d'**atteindre les objectifs** formulés au début qu'**en partie seulement**. Une augmentation du travail bénévole dans le domaine social ne permettra pas à elle seule de couvrir le besoin accru de prestations de soins et d'assistance ; il faudra également développer les soins et l'assistance extrahospitaliers professionnels. L'augmentation prévisible des coûts de l'assistance aux personnes âgées ne pourra être freinée que si les systèmes de bons de temps parviennent à retarder l'entrée des personnes âgées en maison de retraite ou en établissement médicosocial, en couvrant plus largement les besoins d'assistance à domicile, et réussissent en même temps à maintenir leurs frais administratifs à un niveau bas. Les expériences faites en Allemagne montrent

qu'au plan local, les systèmes de ce type permettent de différer l'entrée des personnes âgées dans un établissement. Quant au troisième objectif, inciter davantage les retraités à s'engager en faveur de la société, la mise en œuvre d'un système de bons de temps permet de l'atteindre, fût-ce dans des proportions réduites, tant de l'avis des experts que d'après les connaissances théoriques et les rapports sur les systèmes d'échange fonctionnant à l'étranger.

L'analyse des documents et les entretiens menés avec trois experts **ne permettent pas** à eux seuls **de répondre définitivement** à la question de l'impact d'un système de bons de temps sur l'assistance apportée en **Suisse** aux personnes âgées. Pour obtenir des résultats plus fondés sur la viabilité et le fonctionnement de ces systèmes, il faudrait qu'un projet-pilote soit réalisé et évalué scientifiquement. Les résultats obtenus jusqu'ici par l'étude plaident pour la mise en place de systèmes mixtes plutôt que de purs systèmes d'échange de temps. Un projet-pilote permettrait de tester l'intérêt des fournisseurs de prestations et la durabilité du système. Par ailleurs, l'éloignement de l'horizon temporel à prendre en compte pour un système d'échange différé constitue un sérieux problème. La mise en œuvre d'un tel système devrait y associer aussi bien les offres professionnelles de soins et d'assistance que les structures existantes de travail bénévole organisé, qui selon les analyses seraient le plus fortement touchées. Des coopérations permettraient de réduire les résistances éventuelles.