

L'aide à la vieillesse subventionnée en vertu de l'art. 101^{bis} LAVS et les politiques cantonales de la vieillesse

Rapport de recherche n° 6/12



L'Office fédéral des assurances sociales publie dans sa série « Aspects de la sécurité sociale » des articles de fond et des rapports de recherche ou d'évaluation sur des sujets d'actualité dans le domaine de la sécurité sociale pour les rendre accessibles au grand public et stimuler la discussion. Les conclusions et les recommandations présentées par les auteurs ne reflètent pas forcément l'opinion de l'Office fédéral des assurances sociales.

Auteurs: Eveline Huegli (Büro Vatter),
Maud Krafft (MaudKrafft Consulting)

Büro Vatter AG
Politikforschung & -beratung
Gerberngasse 27
3011 Berne
Tel. +41 (0) 31 312 65 75 / Fax +41 (0) 31 312 92 65
E-mail: info@buerovatter.ch
Internet: www.buerovatter.ch

Renseignements: Monique Aeschbacher
Domaine Famille, générations et société
Secteur Vieilles, générations et société
Office fédéral des assurances sociales
Effingerstrasse 20
3003 Berne
Tel. +41 (0) 31 322 90 36
E-mail: monique.aeschbacher@bsv.admin.ch

ISSN: 1663-4659

Copyright: Office fédéral des assurances sociales, CH-3003 Berne
Reproduction d'extraits autorisée – excepté à des fins commerciales – avec mention de la source ; copie à l'Office fédéral des assurances sociales.

Diffusion: OFCL, Diffusion publications, CH-3003 Berne
<http://www.bundespublikationen.admin.ch>

Numéro de commande: 318.010.6/12f

Rapport final

L'aide à la vieillesse subventionnée en vertu de l'art. 101^{bis} LAVS et les politiques cantonales de la vieillesse

Büro Vatter, Politikforschung & -beratung
MaudKrafft Consulting

Eveline Huegli, Maud Krafft

Berne, le 23 mai 2012

Avant-propos de l'Office fédéral des assurances sociales

L'aide aux personnes âgées est traditionnellement fournie en Suisse par des organisations privées reconnues d'utilité publique et soutenues par l'Etat. La 9^e révision de l'AVS a posé la base légale des subventions aux organisations privées d'aide à la vieillesse ; l'art. 101^{bis} LAVS est entré en vigueur le 1^{er} janvier 1979. Depuis lors, d'importantes subventions du Fonds AVS sont versées chaque année à des organisations d'aînés.

Depuis la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT), les subventions ne sont plus versées qu'à des organisations actives au niveau national, sur la base de contrats de prestations. En vertu de l'art. 112c Cst., l'aide et les soins donnés à domicile aux personnes âgées est du ressort des cantons.

Les organisations faîtières d'aide aux personnes âgées reçoivent actuellement, en vertu de l'art. 101^{bis} LAVS, des subventions annuelles d'environ 72 millions de francs, mais en reversent une part importante – 59 millions de francs – à leurs sections cantonales pour soutenir des offres sur place en faveur des personnes âgées. Les sections cantonales touchent également des subventions du canton ou de la commune.

Il n'existe pas de coordination entre la Confédération et les cantons en matière de subventions. De plus, la Confédération ignorait dans quelle mesure les prestations des sections subventionnées en vertu de l'art. 101^{bis} LAVS correspondent à un besoin effectif des cantons et de leur politique de la vieillesse. L'objectif de la présente étude était donc d'obtenir une vue d'ensemble des subventions pour l'aide à la vieillesse dans les cantons. Au cours de l'étude, il est apparu que la pratique en matière de subventionnement diffère fortement d'un canton à l'autre et que le domaine de la vieillesse relève de différents services. Les communes, en plus ou à la place des cantons, allouent des contributions à des organisations d'aînés. Il n'existe pas de modèle unifié.

Les résultats montrent l'absence, dans la grande majorité des cantons, d'une politique globale et coordonnée de la vieillesse. Une véritable coordination du subventionnement entre la Confédération et les cantons entraînerait par conséquent une charge disproportionnée. Le présent rapport établit toutefois pour la première fois la transparence dans l'aide à la vieillesse subventionnée par la Confédération et les cantons, et permet de mener un débat commun sur la pratique actuelle. Etant donné le vieillissement démographique et ses conséquences, la question de l'importance et du pilotage commun de l'aide à la vieillesse se posera à l'avenir de façon accrue.

Ludwig Gärtner
Vice-directeur
Chef du Domaine Famille, générations et société

Vorwort des Bundesamtes für Sozialversicherungen

Die Hilfe von gemeinnützigen privaten Organisationen zugunsten betagter Personen hat in der Schweiz Tradition. Die betreffenden Organisationen werden auch seit langem staatlich unterstützt. Mit der 9. AHV-Revision wurde die Grundlage für Beiträge der AHV an private Organisationen zur Förderung der Altershilfe geschaffen; Artikel 101^{bis} AHVG trat am 1.1.1979 in Kraft. Seither werden jährlich Subventionen in beträchtlichem Umfange aus dem AHV-Fonds an Altersorganisationen geleistet.

Seit der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen NFA werden die Beiträge nur noch an gesamtschweizerische Organisationen auf der Basis von Leistungsverträgen gewährt. Für Hilfe und Pflege von Betagten zu Hause sind nach Art. 112c Bundesverfassung die Kantone zuständig.

Zur Zeit erhalten die Altersorganisationen jährlich Subventionen von rund CHF 72 Mio. Davon leiten die nach Art. 101^{bis} AHVG subventionierten Dachorganisationen CHF 59 Mio. weiter an ihre kantonalen Sektionen zur Unterstützung von Angeboten vor Ort zu Gunsten betagter Menschen. Die kantonalen Sektionen erhalten zudem auch Subventionen von den Kantonen oder Gemeinden.

Eine Koordination zwischen Bund und Kantonen bezüglich Subventionen gibt es nicht. Zudem wusste der Bund nicht, inwiefern die nach Art. 101^{bis} AHVG subventionierten Leistungen der Sektionen auch einem tatsächlichen Bedarf der Kantone und deren Alterspolitiken entsprechen. Die vorliegende Untersuchung hatte daher zum Ziel, einen Überblick über die subventionierte Altershilfe in den Kantonen zu schaffen. Im Verlaufe der Untersuchung hat sich gezeigt, dass die Subventionierungspraxis in den einzelnen Kantonen sehr unterschiedlich ist und verschiedene Stellen für den Altersbereich zuständig sind. Zusätzlich zu den Kantonen oder anstelle der Kantone gewähren die Gemeinden Beiträge an Altersorganisationen. Gemeinsame Muster lassen sich nicht erkennen.

Die Ergebnisse zeigen, dass die wenigsten Kantone über eine umfassende und koordinierte Alterspolitik verfügen. Damit wäre eine eigentliche Koordination der Ausrichtung von Subventionen zwischen Bund und Kantonen mit einem unverhältnismässigen Aufwand verbunden. Der vorliegende Bericht schafft jedoch erstmals Transparenz in der subventionierten Altershilfe von Bund und Kantonen und erlaubt es, darauf aufbauend die aktuelle Praxis gemeinsam zu thematisieren. Angesichts der demografischen Alterung und ihren Folgen wird sich die Frage der Bedeutung und gemeinsamen Steuerung der Altershilfe in Zukunft in vermehrtem Masse stellen.

Ludwig Gärtner

Vizedirektor

Leiter Geschäftsfeld Familie, Generationen und Gesellschaft

Premessa dell'Ufficio federale delle assicurazioni sociali

L'attività di assistenza delle istituzioni private d'utilità pubblica per le persone anziane vanta una lunga tradizione, così come gli aiuti statali alle stesse organizzazioni. Con l'articolo 101^{bis} LAVS, entrato in vigore il 1° gennaio 1979 nell'ambito della 9^a revisione dell'AVS, sono state create le basi per sostenere l'assistenza agli anziani mediante il versamento di contributi da parte dell'AVS alle organizzazioni private. Da allora il fondo AVS versa annualmente ingenti somme a tale scopo.

Con la nuova impostazione della perequazione finanziaria e della ripartizione dei compiti tra la Confederazione e i Cantoni (NPC) i contributi sono concessi unicamente alle organizzazioni attive a livello nazionale in base a contratti di prestazioni. Secondo l'articolo 112c Cost., l'aiuto e le cure a domicilio per le persone anziane sono, invece, di competenza dei Cantoni.

Attualmente le organizzazioni di assistenza agli anziani ricevono sovvenzioni annuali pari a circa 72 milioni di franchi. Per sostenere l'offerta assistenziale a livello locale, le associazioni mantello sussidiate secondo l'articolo 101^{bis} LAVS ne distribuiscono 59 milioni alle proprie sezioni cantonali. Queste ultime ricevono, inoltre, sovvenzioni anche dai Cantoni o dai Comuni.

Tra la Confederazione e i Cantoni non vi è alcun coordinamento in materia di sussidi. Finora, inoltre, la prima ignorava se le prestazioni sostenute secondo l'articolo 101^{bis} LAVS rispondessero a un'effettiva esigenza dei Cantoni e delle loro politiche della vecchiaia. Lo scopo del presente studio era pertanto quello di ottenere una visione di insieme delle forme d'assistenza agli anziani sussidiate nei Cantoni. Nel corso dei lavori è però emerso che la prassi di sovvenzionamento è molto diversa da un Cantone all'altro e che le competenze in materia di politica della vecchiaia sono ripartite tra vari uffici. In aggiunta o al posto dei Cantoni anche i Comuni versano dei contributi finanziari alle organizzazioni d'assistenza agli anziani. L'analisi non ha permesso di identificare degli schemi comuni.

I risultati mostrano che pochissimi Cantoni dispongono di una politica della vecchiaia completa e organica, per cui un vero e proprio coordinamento tra Confederazione e Cantoni per il versamento dei sussidi richiederebbe uno sforzo sproporzionato. Tuttavia, il presente rapporto presenta per la prima volta in modo trasparente il sistema dei sussidi federali e cantonali all'assistenza agli anziani, offrendo lo spunto per una discussione comune sulla prassi attuale. Considerati l'invecchiamento demografico e le sue conseguenze, ci si dovrà interrogare sempre più sull'importanza dell'assistenza alle persone anziane e sulla necessità di una sua gestione strategica comune.

Ludwig Gärtner

Vicedirettore

Responsabile dell'Ambito Famiglia, generazioni e società

Foreword by the Federal Social Insurance Office

The provision of assistance for the elderly by private, non-profit organisations is an established tradition in Switzerland. State support for the organisations in question is also a long-standing practice. The 9th revision of the Federal Act on Old-age and Survivors' Insurance (OASIA) laid the foundation for the awarding of OASI funds to private organisations to finance assistance for the elderly; Article 101^{bis} OASIA came into force on 1 January 1979. Since that time, a considerable volume of subsidies has been awarded each year from OASI resources to organisations for the elderly.

Since the new system of financial equalisation and division of tasks (NFA) between Confederation and cantons came into being, these contributions have been granted – on the basis of service agreements – exclusively to organisations that operate on a national level. In accordance with Art.112c of the Federal Constitution, responsibility for the provision of assistance and care for the elderly in their own homes lies with the cantons.

The organisations for the elderly currently receive subsidies amounting to around CHF 72 million. Of this amount, the umbrella organisations subsidised under Art. 101^{bis} OASIA pass on CHF 59 million to their cantonal branches in order to support the services offered locally for the benefit of elderly people. In addition, the cantonal branches also receive subsidies from the cantons or municipalities.

There is no coordination of subsidies at federal and cantonal level. Moreover, the Confederation was unaware of the extent to which the local services subsidised under Art. 101^{bis} OASIA match the actual needs of the cantons and their old-age policies. The aim of the present study was therefore to gain an overview of subsidised assistance for the elderly at cantonal level. In addressing this question, it became clear that subsidy practices vary widely from canton to canton and that a variety of offices are responsible for issues related to old age. In addition to the cantons – or sometimes in place of the cantons – the municipalities also award contributions to organisations active in the field. No common pattern can be found.

The results show that only a few cantons have a comprehensive and coordinated old-age policy. Any attempt to coordinate the payment of subsidies at federal and cantonal level would therefore involve disproportionate time and effort. However, this report creates transparency for the first time with respect to assistance for the elderly subsidised at federal and at cantonal level, thus enabling a joint discussion to be launched on current practice. Given the implications of an ageing population, the importance and joint management of assistance for the elderly are questions that will be raised ever more frequently in the future.

Ludwig Gärtner
Vice-Director
Head of Family, Generations and Society

Table des matières

Table des matières	I
Liste des figures	III
Liste des tableaux	IV
Abréviations	VI
Résumé	VII
Zusammenfassung	XI
Riassunto	XV
Summary	XIX
1 Introduction	1
1.1 Situation de départ	1
1.1.1 La 9 ^e révision de l'AVS	1
1.1.2 Réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT)	2
1.1.3 Prestations subventionnées en vertu de l'art. 101 ^{bis} LAVS avant et après l'entrée en vigueur de la RPT	4
1.1.4 Subventions annuelles aux organisations d'aide à la vieillesse selon l'art. 101 ^{bis} LAVS	5
1.1.5 Subventions aux sections cantonales des organisations d'aide à la vieillesse soutenues en vertu de l'art. 101 ^{bis} LAVS	6
1.1.6 Prestations selon l'art. 101 ^{bis} LAVS fournies par des sections cantonales des organisations d'aide à la vieillesse	8
1.2 Objectifs et questions posées	9
1.3 Méthode de travail	11
1.3.1 Travaux préparatoires	11
1.3.2 Enquête écrite auprès des cantons	12
1.3.3 Entretiens approfondis avec des personnes responsables cantonales	13
1.3.4 Validation	14
1.4 Structure du rapport	14
2 Politiques cantonales de la vieillesse et aide à la vieillesse	17
2.1 Comparaison des structures d'âge des cantons	17
2.2 Politiques cantonales de la vieillesse	18
2.2.1 Bases	18
2.2.2 Groupes cibles	19

2.3 Aide à la vieillesse dans les cantons	21
2.3.1 Compétences	21
2.3.2 Institutions	23
2.3.3 Informations sur le subventionnement en vertu de l'art. 101 ^{bis} LAVS	24
2.4 Bilan intermédiaire	25
3 Soutien financier aux organisations d'aide à la vieillesse	27
3.1 Subventions cantonales aux organisations d'aide à la vieillesse	27
3.1.1 Subventions aux organisations de Pro Senectute, aux associations cantonales de la CRS et aux sections cantonales de l'Association Alzheimer	27
3.1.2 Comparaison des subventions régulières aux OPS, aux associations cantonales de la CRS et aux sections cantonales de l'Association Alzheimer	30
3.2 Prestations des organisations d'aide à la vieillesse, subventionnées par les cantons	34
3.2.1 Besoin cantonal en matière de prestations d'aide à la vieillesse	34
3.2.2 Prestations des OPS	37
3.2.3 Prestations des associations cantonales de la CRS	39
3.2.4 Prestations des sections cantonales de l'Association Alzheimer	40
3.2.5 Prestations comparables ou identiques d'autres acteurs	41
3.2.6 Qualité, efficience et efficacité des prestations	44
3.3 Collaborations locales en matière d'aide à la vieillesse	46
3.3.1 Collaboration entre cantons et organisations d'aide à la vieillesse	46
3.3.2 Collaboration entre les organisations d'aide à la vieillesse	46
3.4 Bilan intermédiaire	47
4 Coordination entre les subventions cantonales et les subventions selon l'art. 101 ^{bis} LAVS	49
4.1 Prise en compte des subventions versées selon l'art. 101 ^{bis} LAVS	49
4.2 Avis des cantons sur le besoin de coordination	52
5 Résumé des réponses aux questions de recherche	55
5.1 Prestations subventionnées en vertu de l'art. 101 ^{bis} LAVS et besoin des cantons	55
5.2 Cofinancement des prestations d'aide à la vieillesse	56
6 Conclusions	59
Bibliographie	61
Annexe 1	63
Annexe 2	64
Annexe 3	67

Liste des figures

Figure 1.1 :	Subventions selon l'art. 101bis reversées par Pro Senectute Suisse aux sections cantonales	7
Figure 1.2 :	Subventions selon l'art. 101 ^{bis} LAVS reversées par la CRS aux associations cantonales	7
Figure 1.3 :	Subventions selon l'art. 101 ^{bis} LAVS reversées par l'Association Alzheimer Suisse aux sections cantonales	8
Figure 2.1 :	Population résidente permanente de plus de 65 ans par canton (au 31.12.2010)	17
Figure 2.2 :	Comparaison des rapports de dépendance des personnes âgées (au 31.12.2010)	18
Figure 3.1 :	Subventions cantonales aux OPS	30
Figure 3.2 :	Subventions cantonales aux associations cantonales de la CRS	31
Figure 3.3 :	Subventions aux sections cantonales de l'Association Alzheimer	32
Figure 3.4 :	Subventions aux OPS, par personne de plus de 65 ans	32
Figure 3.5 :	Subventions aux associations cantonales de la CRS, par personne de plus de 65 ans	33
Figure 3.6 :	Subventions aux sections cantonales de l'Association Alzheimer, par personne de plus de 65 ans	34

Liste des tableaux

Tableau 1.1 : Prestations subventionnées en vertu de l'art. 101 ^{bis} LAVS avant et après la RPT (entrée en vigueur le 1 ^{er} janvier 2008).	4
Tableau 1.2 : Subventions annuelles aux organisations d'aide à la vieillesse selon l'art. 101 ^{bis} LAVS	6
Tableau 1.3 : Subventions aux sections cantonales des organisations d'aide à la vieillesse soutenues en vertu de l'art. 101 ^{bis} LAVS	6
Tableau 1.4 : Prestations selon l'art. 101 ^{bis} LAVS fournies par des sections cantonales	8
Tableau 1.5 : Travaux préparatoires	11
Tableau 1.6 : Enquête écrite auprès des cantons	12
Tableau 1.7 : Entretiens approfondis avec des responsables cantonaux	13
Tableau 1.8 : Validation	14
Tableau 2.1 : Politique cantonale de la vieillesse et groupes cibles	20
Tableau 2.2 : Les personnes vulnérables comme groupes cibles et besoin des cantons	21
Tableau 2.3 : Compétences en matière d'aide à la vieillesse dans les cantons	22
Tableau 3.1 : Subventions régulières à l'OPS, à l'association cantonale de la CRS et à la section cantonale de l'Association Alzheimer	28
Tableau 3.2 : Contributions forfaitaires et soutiens financiers accordés aux OPS, aux associations cantonales de la CRS et aux sections cantonales de l'Association Alzheimer pour des prestations définies	29
Tableau 3.3 : Subventions cantonales aux OPS pour des prestations soutenues en vertu de l'art. 101 ^{bis} LAVS	37
Tableau 3.4 : Subventions cantonales aux OPS pour des prestations qui ne sont plus soutenues en vertu de l'art. 101 ^{bis} LAVS depuis l'entrée en vigueur de la RPT	38
Tableau 3.5 : Subventions cantonales aux OPS pour d'autres prestations	38
Tableau 3.6 : Subventions cantonales aux associations cantonales de la CRS pour des prestations soutenues en vertu de l'art. 101 ^{bis} LAVS	39
Tableau 3.7 : Subventions cantonales aux associations cantonales de la CRS pour des prestations qui ne sont plus soutenues en vertu de l'art. 101 ^{bis} LAVS depuis l'entrée en vigueur de la RPT	39
Tableau 3.8 : Subventions cantonales pour d'autres prestations des associations cantonales de la CRS	40
Tableau 3.9 : Subventions cantonales aux sections cantonales de l'Association Alzheimer pour des prestations soutenues en vertu de l'art. 101 ^{bis} LAVS	40
Tableau 3.10 : Subventions cantonales aux sections cantonales de l'Association Alzheimer pour des prestations qui ne sont plus soutenues en vertu de l'art. 101 ^{bis} LAVS depuis l'entrée en vigueur de la RPT	41
Tableau 3.11 : Subventions cantonales pour d'autres prestations des sections cantonales de l'Association Alzheimer	41
Tableau 3.12 : Subventions cantonales à d'autres prestataires pour des services semblables ou identiques à ceux de l'OPS	42
Tableau 3.13 : Subventions cantonales à d'autres prestataires pour des prestations comparables ou identiques à celles des associations cantonales de la CRS	44

Tableau 3.14 : Subventions cantonales à d'autres prestataires pour des prestations comparables ou identiques à celles des sections cantonales de l'Association Alzheimer	44
Tableau 3.15 : Contrôle de la qualité, de l'efficience et de l'efficacité des prestations subventionnées	45
Tableau 4.1 : Prise en compte des subventions fédérales lors de l'octroi des subventions cantonales	50

Abréviations

AI	Assurance-invalidité
ALZ	Section cantonale de l'Association Alzheimer
AVS	Assurance-vieillesse et survivants
CDF	Contrôle fédéral des finances
CRS	Croix-Rouge suisse
CRac	Croix-Rouge association cantonale
Cst.	Constitution fédérale de la Confédération suisse
EMS	Etablissements médico-sociaux
LAVS	Loi fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants
LPC	Loi fédérale sur les prestations complémentaires à l'assurance-vieillesse, survivants et invalidité
OFAS	Office fédéral des assurances sociales
OFS	Office fédéral de la statistique
OPS	Organisation cantonale de Pro Senectute
RAVS	Règlement sur l'assurance-vieillesse et survivants
RPT	Réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons

Résumé

Le présent rapport analyse la coordination entre les prestations subventionnées en vertu de l'art. 101^{bis} LAVS et les prestations d'aide à la vieillesse soutenues financièrement par les cantons ou les communes. Il ne brosse pas le tableau complet de l'aide à la vieillesse dans les cantons (et le cas échéant, dans les communes), mais il se concentre avant tout sur les prestations fournies dans les cantons par les sections cantonales de Pro Senectute, de la Croix-Rouge suisse et de l'Association Alzheimer, bénéficiant du Fonds de compensation AVS (Fonds AVS) par l'intermédiaire de ces trois organisations faîtières.

1. Questions de recherche et de méthode

L'étude avait à répondre à deux questions principales. Premièrement, il s'agissait d'étudier si les prestations subventionnées par le Fonds AVS correspondent à un besoin des politiques cantonales de la vieillesse. Il faut savoir que l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS), office compétent, conclut des contrats de prestations d'une durée de quatre ans avec les organisations d'aide à la vieillesse actives à l'échelle nationale, et que certaines d'entre elles (Pro Senectute Suisse, Croix-Rouge suisse, Association Alzheimer Suisse) concluent à leur tour des contrats avec leurs sections cantonales, auxquelles elles transfèrent une partie des subventions selon l'art. 101^{bis} LAVS pour financer des prestations fournies à l'échelon local. Deuxièmement, il fallait examiner si les prestations subventionnées en vertu de l'art. 101^{bis} LAVS sont aussi financées par les cantons ou les communes, ce qui donne lieu à des cofinancements. Quand c'est le cas, la Confédération doit, selon l'art. 224 RAVS, tenir compte des sommes versées par ces collectivités lorsqu'elle alloue des subventions du Fonds AVS.

Pour répondre à ces questions, les chercheurs ont d'abord réalisé une étude documentaire et mené des entretiens exploratoires auprès des services cantonaux responsables de l'aide à la vieillesse ou des questions de la vieillesse en général. Sur la base des informations recueillies, ils ont effectué ensuite une enquête écrite auprès de ces mêmes services. Puis, pour approfondir certains points, ils ont réalisé des entretiens qualitatifs avec les services cantonaux de onze cantons (Appenzell Rhodes-Intérieures, Berne, Grisons, Lucerne, Neuchâtel, Saint-Gall, Schaffhouse, Soleure, Tessin, Vaud et Zurich). Plusieurs critères ont présidé au choix des interlocuteurs. Certains cantons ont été retenus parce qu'ils avaient indiqué dans l'enquête écrite qu'ils soutenaient financièrement un nombre particulièrement élevé d'organisations et de prestations bénéficiant aussi de subventions en vertu de l'art. 101^{bis} LAVS. D'autres, parce que les communes y jouent un rôle prépondérant dans l'aide à la vieillesse et que, par conséquent, le canton ne subventionne pas de prestations, ou seulement ponctuellement. D'autres critères comme la région linguistique ou la taille du canton ont aussi joué un rôle dans le choix des interlocuteurs. Finalement, une table ronde a été organisée avec les services cantonaux retenus pour valider et discuter les résultats obtenus.

2. Aperçu des principaux résultats

L'aide à la vieillesse au niveau local joue un rôle important dans les cantons. C'est que la politique de la vieillesse de beaucoup d'entre eux a pour but de prendre des mesures permettant aux personnes âgées de vivre en bonne santé et de rester le plus longtemps possible chez elles, de manière à retarder le moment de leur entrée dans un home. Cet axe politique concorde avec la stratégie

du Conseil fédéral en matière de politique de la vieillesse, rendue publique en 2007, et avec le but de l'art. 101^{bis} LAVS.

La responsabilité de l'organisation et du financement de l'aide à la vieillesse est du ressort du canton et des communes dans une grande partie des cantons. Dans quatre cantons, elle incombe au seul canton, et dans six cantons aux seules communes. La coordination entre la Confédération et les cantons se pose avec d'autant plus d'acuité au vu de la diversité des modèles. C'est le cas en particulier pour les cantons dans lesquels les communes sont seules responsables des questions de la vieillesse. Dans ce cas, les services cantonaux compétents n'ont qu'incidemment des informations sur la pratique des communes en matière de subventionnement.

La majeure partie des prestations disponibles actuellement dans les cantons a été mise en place à l'initiative des organisations d'aide à la vieillesse, les prestations ayant été adaptées progressivement aux besoins des personnes âgées. Seuls quelques cantons (comme Neuchâtel et Berne) s'interrogent sur l'opportunité d'un pilotage de l'offre passant par un contrôle des prestations proposées et une évaluation du besoin. Certains cantons (Appenzell Rhodes-Intérieures, Vaud, Tessin) ont aussi introduit dans leur législation des dispositions sur les prestations à soutenir.

Selon les services cantonaux compétents, les prestations bénéficiant de subventions du Fonds AVS en vertu de l'art. 101^{bis} LAVS et fournies par les sections cantonales de Pro Senectute, de la Croix-Rouge suisse et de l'Association Alzheimer Suisse répondent à un besoin du canton. Toutes ces prestations sont aussi soutenues financièrement par un nombre variable de cantons. Autrement dit, toutes les prestations sont cofinancées par l'AVS et par au moins un canton.

L'organisation cantonale de Pro Senectute est celle qui bénéficie le plus souvent d'un soutien financier du canton ou des communes. Les sommes qui lui sont attribuées sont aussi plus élevées en moyenne que celles qui vont aux associations cantonales de la Croix-Rouge ou aux sections cantonales de l'Association Alzheimer.

En règle générale, les cantons octroient leur aide financière à titre subsidiaire. Un soutien est en effet accordé pour des prestations selon l'art. 101^{bis} LAVS lorsque les subventions du Fonds AVS ne suffisent pas. En principe, celles-ci sont donc prises en compte lors du calcul des montants cantonaux, qui sont adaptés en conséquence. Lorsqu'elles ne sont pas prises en compte, c'est souvent parce que le service cantonal ou communal responsable de l'octroi de la contribution ne sait pas qu'une prestation spécifique bénéficie d'une subvention selon l'art. 101^{bis} LAVS.

Si tous les services n'ont pas le même avis sur la nécessité d'une coordination avec la Confédération, c'est sans doute en raison de l'attribution très diverse des compétences dans le domaine de l'aide à la vieillesse que l'on rencontre d'un canton à l'autre. En principe, les interlocuteurs des entretiens approfondis sont favorables à une transparence accrue et à une meilleure information sur les prestations fournies dans leur canton qui sont subventionnées en vertu de l'art. 101^{bis} LAVS. Mais la majorité d'entre eux est plutôt réticente à l'idée d'une coordination à part entière avec la Confédération, par exemple par le biais de rencontres de coordination régulières.

L'octroi de subventions du Fonds AVS aux organisations d'aide à la vieillesse actives sur le plan national n'est en principe pas contesté et, à de rares exceptions près, les subventions versées aux sections cantonales de ces organisations pour assurer la fourniture des prestations au niveau local sont appréciées, même si certains interlocuteurs estiment que la poursuite de l'engagement fédéral en faveur de l'aide à la vieillesse cantonale n'est pas conforme à l'esprit de la RPT.

3. Conclusions

L'idée fondée sur l'art. 224 RAVS que la Confédération assume à l'avenir un rôle subsidiaire dans le financement des prestations d'aide à la vieillesse ainsi qu'une fonction de coordination ne semble réalisable qu'au prix d'efforts disproportionnés. Quand et s'il y a subsidiarité aujourd'hui, elle se traduit dans la manière dont les cantons et, parfois, des communes déterminent leurs subventions. La Confédération pourrait aussi à l'avenir avoir de la peine à vérifier que les prestations bénéficiant de subventions du Fonds AVS répondent au besoin des cantons.

Dans les cantons, un grand nombre d'acteurs ont des responsabilités dans le domaine de l'aide à la vieillesse ou dans certains secteurs de celle-ci. En même temps, sur la base des informations disponibles, on ne saurait dire qu'il y a dans tous les cantons une coordination ou des échanges réguliers d'informations entre les services concernés. C'est pourquoi, dans bien des cas, les services responsables de l'aide à la vieillesse ou des questions de la vieillesse manquent d'informations complètes sur la pratique du canton ou des communes en matière de subventionnement. Et dans ce contexte, seule une minorité des personnes interrogées estime qu'il existe un certain besoin de coordination entre la Confédération et les cantons. Cette situation rend d'autant plus difficile pour la Confédération la tâche d'assumer un rôle subsidiaire dans le subventionnement des prestations d'aide à la vieillesse et de prévoir une coordination avec les cantons dans ce domaine.

Zusammenfassung

Im vorliegenden Bericht wird die Koordination zwischen den nach Art. 101^{bis} AHVG subventionierten Leistungen zugunsten älterer Personen und den von den Kantonen und Gemeinden subventionierten Leistungen in der Altershilfe untersucht. Der Bericht liefert kein vollständiges Abbild der Altershilfe in den Kantonen (und allenfalls Gemeinden), sondern fokussiert auf die von den kantonalen Sektionen von Pro Senectute, des Schweizerischen Roten Kreuzes und der Alzheimervereinigung in den Kantonen erbrachten Leistungen, die nach Art. 101^{bis} AHVG via Dachorganisationen mit Mitteln aus dem AHV-Ausgleichsfonds (AHV-Fonds) finanziell unterstützt werden.

1. Fragestellungen und Vorgehen

Der Untersuchung liegen zwei Hauptfragestellungen zugrunde: Erstens soll untersucht werden, ob die mit AHV-Beiträgen unterstützten Leistungen einem Bedarf der kantonalen Alterspolitiken entsprechen. Das Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) schliesst als zuständiges Bundesamt mit gesamtschweizerischen Altershilfe-Organisationen Leistungsverträge auf vier Jahre ab. Von einzelnen Dachorganisationen (Pro Senectute Schweiz, Schweizerisches Rotes Kreuz, Schweizerische Alzheimervereinigung) wird via Unterleistungsverträge ein Teil der finanziellen Beiträge nach Art. 101^{bis} AHVG an die kantonalen Sektionen weitergeleitet, um die Leistungserbringung vor Ort zu unterstützen. Zweitens soll der Frage nachgegangen werden, ob nach Art. 101^{bis} AHVG unterstützte Leistungen auch von Kantonen oder Gemeinden mitfinanziert werden und somit Kofinanzierungen bestehen. Werden Leistungen auch von Kantonen oder Gemeinden finanziell unterstützt, muss der Bund gemäss Art. 224 AHVV diese Beiträge bei der Ausrichtung von Mitteln aus dem AHV-Fonds berücksichtigen.

In einem ersten Schritt wurde zur Beantwortung der Untersuchungsfragen ein Dokumentenstudium sowie Sondierungsgespräche bei den auf Ebene der Kantone für Altershilfe oder allgemein Altersfragen zuständigen Stelle durchgeführt. Anschliessend folgte auf Basis der gewonnenen Erkenntnisse eine schriftliche Befragung bei den für Altershilfe/Altersfragen zuständigen kantonalen Stellen. Um einzelne Aspekte zu vertiefen, erfolgten daraufhin qualitative Interviews mit den für Altershilfe/Altersfragen zuständigen Stellen aus elf Kantonen (Appenzell-Innerrhoden, Bern, Graubünden, Luzern, Neuenburg, St. Gallen, Schaffhausen, Solothurn, Tessin, Waadt, Zürich). Für die Auswahl der Kantone spielten verschiedene Kriterien eine Rolle: Einerseits wurden kantonale Stellen gewählt, die in der schriftlichen Befragung angegeben haben, besonders viele Organisationen und Leistungen, die auch nach Art. 101^{bis} AHVG finanziell unterstützt werden, zu finanzieren. Andererseits wurden aber auch kantonale Stellen ausgewählt, in denen die Gemeinden hauptsächlich für die Altershilfe zuständig sind und der Kanton daher keine oder nur punktuell Leistungen finanziell unterstützt. Weitere Kriterien, z.B. Vertretung der (Sprach-)Regionen und Grösse des Kantons, spielten zudem eine Rolle bei der Auswahl der Gesprächspartnerinnen und Gesprächspartner. Abschliessend erfolgten die Validierung und die Diskussion der Ergebnisse mit den für Altershilfe/Altersfragen zuständigen kantonalen Stellen im Rahmen eines Runden Tisches.

2. Die wichtigsten Ergebnisse im Überblick

Der Altershilfe vor Ort in den Kantonen kommt eine bedeutsame Rolle zu: Viele Kantone haben in ihren alterspolitischen Grundlagen festgehalten, dass mittels geeigneter Massnahmen angestrebt werden soll, dass ältere Menschen möglichst lang in möglichst guter Gesundheit zu Hause bleiben können und der Heimeintritt hinausgezögert wird. Diese Stossrichtung entspricht der Strategie des Bundesrates von 2007 für eine schweizerische Alterspolitik und dem Zweck von Art. 101^{bis} AHVG.

Die Zuständigkeit für die Altershilfe ist in einem Grossteil der Kantone zwischen Kanton sowie den Gemeinden geteilt, lediglich in vier Kantonen ist nur der Kanton und in sechs Kantonen sind nur die Gemeinden zuständig für die Organisation und Finanzierung der Altershilfe. Die daraus entstehende Komplexität ist im Hinblick auf eine Koordination zwischen Bund und Kantonen von Bedeutung, indem insbesondere in Kantonen, in denen ausschliesslich die Gemeinden für die Altershilfe zuständig sind, nur punktuell bei der für Altersfragen zuständigen kantonalen Stelle Informationen über die Subventionspraxis der Gemeinden vorhanden sind.

Das heutige in den Kantonen bestehende Leistungsangebot setzt sich zu einem grossen Teil aus Leistungen zusammen, die auf Initiative von Altershilfe-Organisationen entstanden sind und sich sukzessive den Bedürfnissen älterer Menschen angepasst haben. Eine Steuerung des Leistungsangebots durch die Kantone, indem eine umfassende Überprüfung des Leistungsangebots und des Bedarfs an einzelnen Leistungen stattfindet, ist lediglich in einzelnen Kantonen (z.B. Neuenburg, Bern) aktuell ein Thema. Einzelne Kantone (Appenzell-Innerrhoden, Waadt, Tessin) verfügen zudem über gesetzliche Bestimmungen zu den zu fördernden Leistungen.

Die nach Art. 101^{bis} AHVG mit Mitteln aus dem AHV-Fonds unterstützten Leistungen der kantonalen Sektionen von Pro Senectute, des Schweizerischen Roten Kreuzes und der Schweizerischen Alzheimervereinigung entsprechen gemäss Einschätzung der kantonalen für Altershilfe/Altersfragen zuständigen Stellen einem Bedarf des Kantons. Alle diese Leistungen werden von jeweils einer unterschiedlichen Anzahl der Kantone ebenfalls finanziell unterstützt, d.h. es besteht bei allen Leistungen eine Kofinanzierung durch AHV-Mittel und jeweils mindestens einem Kanton.

Am häufigsten wird von den Kantonen und allenfalls den Gemeinden die jeweilige Pro Senectute Organisation finanziell unterstützt. Im Vergleich zu den Beiträgen an die Rotkreuz-Kantonalverbände und die kantonalen Sektionen der Alzheimervereinigung sind die Beiträge an die Pro Senectute Organisationen im Mittel höher.

Die finanzielle Unterstützung durch die Kantone erfolgt in der Regel subsidiär, indem Beiträge an nach Art. 101^{bis} AHVG finanziell unterstützte Leistungen ausgerichtet werden, wenn die Finanzierung aus AHV-Mitteln nicht ausreicht. Dabei werden in der Regel die AHV-Beiträge berücksichtigt und der kantonale Beitrag entsprechend angepasst. Wird der finanzielle Beitrag aus dem AHV-Fonds nicht berücksichtigt, liegt dies gemäss den vorliegenden Informationen unter anderem daran, dass die für die Ausrichtung zuständige kantonale oder kommunale Stelle keine Kenntnis davon hat, dass eine bestimmte Leistung auch nach Art. 101^{bis} AHVG finanziell unterstützt wird.

Die Heterogenität zwischen den Kantonen bezüglich der Zuständigkeiten für Altershilfe dürfte der Hauptgrund sein für die unterschiedliche Wahrnehmung des Koordinationsbedarfs mit dem Bund: Vermehrte Transparenz und Information über die mit AHV-Mitteln unterstützten Leistungen, die in den Kantonen erbracht werden, werden gemäss den vertiefenden Interviews grundsätzlich begrüsst. Einer eigentlichen Koordination mit dem Bund, z.B. via regelmässige Koordinationstreffen, steht eine Mehrheit der Gesprächspartnerinnen und -partner jedoch eher ablehnend gegenüber.

Die Ausrichtung von finanziellen Beiträgen nach Art. 101^{bis} AHVG an gesamtschweizerisch tätige Organisationen ist gemäss den Informationen aus den vertiefenden Gesprächen unbestritten. Die finanzielle Unterstützung von lokal erbrachten Leistungen mit Mitteln aus dem AHV-Fonds wird zudem mehrheitlich begrüsst, auch wenn das fortgeführte Engagement des Bundes in der kantonalen Altershilfe aus Sicht verschiedener Gesprächspartnerinnen und -partner eine Inkohärenz der NFA darstellt.

3. Schlussfolgerungen

Die Übernahme einer subsidiären Rolle des Bundes bei der Finanzierung von Leistungen in der Altershilfe sowie einer Koordinationsfunktion, die sich aus Art. 224 AHVV ergibt, scheint mit verhältnismässigem Aufwand nicht umsetzbar zu sein. Subsidiarität besteht gegenwärtig – wenn überhaupt – bei der Subventionspraxis der Kantone und möglicherweise der Gemeinden. Weiter dürfte es für den Bund auch in Zukunft schwierig sein festzustellen, ob die durch Beiträge aus dem AHV-Fonds unterstützten Leistungen einem Bedarf der Kantone entsprechen.

Auf Ebene der Kantone ist häufig eine Vielzahl an Akteuren für die Altershilfe oder einzelne Elemente davon zuständig. Gleichzeitig kann aufgrund der vorliegenden Informationen nicht in allen Kantonen davon ausgegangen werden, dass eine Koordination oder ein regelmässiger Informationsaustausch zwischen den beteiligten Stellen stattfindet. Bei den für Altersfragen/Altershilfe zuständigen Stellen liegen daher häufig keine vollständigen Informationen zur Subventionspraxis des Kantons und der Gemeinden vor. Vor diesem Hintergrund besteht lediglich aus Sicht einer Minderheit der Gesprächspartnerinnen und -partner ein gewisser Koordinationsbedarf zwischen Kanton und Bund. Diese Ausgangslage erschwert eine subsidiäre Rolle des Bundes bei der Ausrichtung von Beiträgen an Altershilfe-Leistungen und eine allfällige Koordination zwischen Bund und Kantonen beträchtlich.

Riassunto

Il presente rapporto prende in esame il coordinamento tra le prestazioni a favore delle persone anziane sussidiate secondo l'articolo 101^{bis} LAVS e quelle finanziate dai Cantoni e dai Comuni. Il documento non dà un quadro completo dell'assistenza alle persone anziane nei Cantoni (e nei Comuni), ma si concentra sulle prestazioni fornite a livello cantonale dalle sezioni locali della Pro Senectute, della Croce Rossa Svizzera e dell'Associazione Alzheimer Svizzera, sostenute finanziariamente con i mezzi del Fondo AVS secondo l'articolo 101^{bis} LAVS tramite le rispettive organizzazioni mantello.

1. Questioni e procedura

Lo studio è incentrato su due questioni principali. Innanzitutto esamina se le prestazioni sostenute con i contributi dell'AVS rispondono a un'esigenza delle politiche della vecchiaia cantonali: l'Ufficio federale delle assicurazioni sociali (UFAS) conclude accordi di prestazioni quadriennali con organizzazioni per l'assistenza agli anziani attive a livello nazionale; attraverso subcontratti di prestazioni, le singole associazioni mantello (Pro Senectute, Croce Rossa Svizzera, Associazione Alzheimer Svizzera ecc.) distribuiscono una parte dei sussidi di cui all'articolo 101^{bis} LAVS alle sezioni cantonali per sostenere la fornitura di prestazioni sul posto. Lo studio indaga, inoltre, se le prestazioni così sostenute siano cofinanziate anche dai Cantoni o dai Comuni: in tal caso, giusta l'articolo 224 OAVS, la Confederazione deve prendere in considerazione queste prestazioni finanziarie nell'assegnare i mezzi del Fondo AVS.

Per rispondere a queste domande, in una prima fase sono stati condotti uno studio della documentazione esistente e un sondaggio tra gli uffici cantonali competenti per l'assistenza agli anziani e in generale per le questioni sulla vecchiaia. Sulla base dei risultati ottenuti sono seguite un'inchiesta scritta tra gli stessi uffici e, per l'approfondimento di alcuni aspetti, delle interviste qualitative con 11 di loro (Appenzello Interno, Berna, Grigioni, Lucerna, Neuchâtel, San Gallo, Sciaffusa, Soletta, Ticino, Vaud, Zurigo). Nella scelta dei Cantoni si è tenuto conto di diversi criteri: anzitutto si è optato per gli uffici cantonali che, secondo il sondaggio, finanziano molte organizzazioni e prestazioni sussidiate anche secondo l'articolo 101^{bis} LAVS; sono stati scelti inoltre gli uffici dei Cantoni in cui l'assistenza alle persone anziane è principalmente di competenza dei Comuni e che quindi non sostengono finanziariamente alcuna prestazione o lo fanno solo in modo mirato; la scelta degli interlocutori è stata, inoltre, determinata da altri criteri, ad esempio la rappresentanza (linguistico-)regionale e la dimensione dei Cantoni. Infine, si è proceduto alla validazione e alla discussione dei risultati in una tavola rotonda con gli uffici cantonali responsabili per l'assistenza agli anziani e per le questioni sulla vecchiaia.

2. Risultati principali

L'assistenza locale agli anziani svolge un ruolo importante: molti Cantoni hanno fissato nelle basi della propria politica della vecchiaia l'obiettivo di permettere alle persone anziane di continuare a vivere nella propria abitazione il più a lungo possibile e in buona salute grazie a provvedimenti adeguati, ritardando quindi il ricovero in un istituto. Questo fine è in linea con la strategia 2007 del Consiglio federale in materia di politica della vecchiaia e con lo scopo dell'articolo 101^{bis} LAVS.

Nella maggior parte dei Cantoni, le competenze in materia di assistenza agli anziani sono ripartite tra Cantone e Comuni: soltanto in quattro casi il Cantone e in sei i Comuni sono i soli responsabili

dell'organizzazione e del finanziamento di questa assistenza. La complessità del sistema è rilevante nel coordinamento tra la Confederazione e i Cantoni, poiché, soprattutto per i Cantoni in cui i Comuni sono gli unici responsabili dell'assistenza agli anziani, gli uffici cantonali per le questioni della vecchiaia dispongono solo di informazioni frammentarie sulla prassi di sovvenzionamento dei Comuni.

L'offerta di prestazioni attualmente esistente nei Cantoni si compone per la maggior parte di servizi nati su iniziativa di organizzazioni per l'assistenza agli anziani e adeguati man mano ai bisogni delle persone anziane. Attualmente solo in alcuni Cantoni si sta discutendo la possibilità di gestire a livello cantonale l'offerta di prestazioni attraverso un'ampia verifica dell'offerta esistente e del bisogno di singole prestazioni. In certi Cantoni (Appenzello Interno, Vaud, Ticino) vi sono, inoltre, disposizioni legali sulle prestazioni da promuovere.

Secondo la valutazione degli uffici cantonali per l'assistenza agli anziani e le questioni della vecchiaia, le prestazioni delle sezioni cantonali di Pro Senectute, della Croce Rossa Svizzera e dell'Associazione Alzheimer Svizzera, sostenute con i mezzi del Fondo AVS secondo l'articolo 101^{bis} LAVS, rispondono a un bisogno del Cantone. Tutte queste prestazioni sono sostenute finanziariamente anche da un certo numero di Cantoni. Ciò significa che per ognuna di queste prestazioni sussiste un cofinanziamento da parte dell'AVS e almeno dal Cantone.

Nella maggior parte dei casi, il supporto finanziario dei Cantoni e dei Comuni è destinato alle organizzazioni locali della Pro Senectute e i contributi che queste ultime percepiscono sono mediamente più elevati di quelli accordati alle sezioni cantonali della Croce Rossa Svizzera e dell'Associazione Alzheimer Svizzera.

Di regola l'aiuto finanziario cantonale è di natura sussidiaria: i contributi sono versati per prestazioni sussidiate secondo l'articolo 101^{bis} LAVS solo quando il sostegno dell'AVS non basta. I sussidi cantonali tengono generalmente conto del contributo dell'AVS e sono adeguati di conseguenza. Stando alle informazioni disponibili, se questo non avviene, spesso è perché l'ufficio cantonale o comunale competente non è a conoscenza dell'aiuto finanziario concesso per una certa prestazione secondo l'articolo 101^{bis} LAVS.

Le differenze rilevate a livello cantonale in fatto di competenza per l'assistenza agli anziani potrebbero spiegare perché il bisogno di un coordinamento con la Confederazione sia avvertito in modo diverso da un Cantone all'altro: dalle interviste di approfondimento è emerso che, nonostante il sostanziale consenso per un aumento della trasparenza e dell'informazione sulle prestazioni sussidiate con risorse dell'AVS, la maggior parte degli intervistati è però contraria a un coordinamento effettivo (ad es. attraverso incontri periodici).

Sempre secondo quanto emerso dalle interviste, la concessione di sussidi secondo l'articolo 101^{bis} LAVS ad organizzazioni attive a livello nazionale non è invece messa in discussione. Inoltre, il sostegno finanziario del Fondo AVS a prestazioni fornite a livello locale gode di un ampio favore, nonostante diversi intervistati lo considerino un'incoerenza della NPC.

3. Conclusioni

L'assunzione da parte della Confederazione di un ruolo sussidiario e di una funzione di coordinamento nel finanziamento delle prestazioni di assistenza agli anziani, giusta l'articolo 224 OAVS, non sembra realizzabile se non con un impiego sproporzionato di risorse. Attualmente la sussidiarietà si manifesta, semmai, nella prassi di sovvenzionamento dei Cantoni e dei Comuni. Inoltre, per la Con-

federazione sarà difficile anche in futuro verificare se le prestazioni sostenute dal Fondo AVS rispondono veramente a un'esigenza dei Cantoni.

A livello cantonale vi è una moltitudine di attori competenti per l'assistenza agli anziani o per singoli aspetti di quest'ultima. Contemporaneamente, dalle informazioni disponibili risulta che non in tutti i Cantoni esiste un coordinamento o uno scambio d'informazioni regolare tra gli organi coinvolti e che quindi gli uffici competenti spesso non dispongono di informazioni complete riguardo alla prassi di sovvenzionamento del Cantone e dei Comuni. Di conseguenza, solo una minoranza degli intervistati è dell'opinione che sia necessario un coordinamento tra Confederazione e Cantoni. In un tale contesto, l'assunzione di un ruolo sussidiario da parte della Confederazione e l'instaurazione di un coordinamento tra quest'ultima e i Cantoni nell'ambito del sostegno finanziario alle prestazioni di assistenza agli anziani appaiono molto difficili.

Summary

This report examines the coordination between services for the benefit of the elderly subsidised in accordance with Art. 101^{bis} of the Federal Act on Old-Age and Survivors' Insurance (OASIA) and services for the assistance of the elderly subsidised by the cantons and municipalities. The report does not present a comprehensive picture of assistance for the elderly in the cantons (or municipalities, as the case may be), focusing instead on those services provided by the cantonal branches of Pro Senectute, the Swiss Red Cross and the Alzheimer Association which receive financial support from OASI funds under Art. 101^{bis} OASIA via umbrella organisations.

1. Issues and methodology

The study tackles two key issues: first, it examines whether the services supported by means of OASI contributions actually meet the needs of cantonal old-age policies. As the competent federal office in this area, the Federal Social Insurance Office (FSIO) concludes four-year service agreements with national organisations involved in providing assistance for the elderly. The individual umbrella organisations (Pro Senectute Switzerland, Swiss Red Cross, Swiss Alzheimer Association) then pass on part of the financial contributions received under Art. 101^{bis} OASIA to their cantonal branches by means of subcontracting agreements in order to support the provision of services at local level. Secondly, the report investigates whether the services supported under Art. 101^{bis} OASIA are also subsidised by the cantons and municipalities, thus giving rise to a co-funding scenario. In cases where services do receive financial support at cantonal or municipal level, Art. 224 of the Ordinance on the Old-Age and Survivors Insurance (OASIO) requires that the Confederation take such contributions into account when awarding subsidies from OASI resources.

The first step taken to address these questions was to examine the relevant documentation and hold exploratory interviews with the offices responsible at cantonal level for assistance for the elderly or for old-age issues in general. Based on the findings, a written survey was then conducted among these cantonal offices. In order to explore certain aspects in greater depth, qualitative interviews were subsequently held with the responsible offices from 11 cantons (Appenzell Innerrhoden, Berne, Graubünden, Lucerne, Neuchâtel, St. Gallen, Schaffhausen, Solothurn, Ticino, Vaud, Zurich). To select these cantons, a number of different criteria were applied: on the one hand, priority was given to those cantonal offices which indicated in the written survey that they fund a particularly large number of organisations and services that are also subsidised under Art. 101^{bis} OASIA. On the other, offices were also chosen from cantons in which the municipalities bear the primary responsibility for assistance for the elderly – owing to which the canton itself does not provide any financial support to such services, or does so only on an ad hoc basis. Further criteria, e.g. representation of the (language) regions and size of the canton, also played a role when it came to selecting the persons for interview. At the very end, a round table was held at which the results were validated and discussed with the selected cantonal offices responsible for assistance for the elderly/old-age issues.

2. The key findings in brief

Great importance is given to local assistance for the elderly at cantonal level: many cantons have made it a cornerstone of their old-age policy that suitable measures should be devoted to enabling elderly people to remain in their own homes for as long as possible and in as good health as possible, and that entry into a care or retirement home should be delayed. This complies with the 2007 strategy of the Federal Council regarding Swiss old-age policy and to the object of 101^{bis} OASIA.

In the majority of cantons, responsibility for assistance for the elderly is split between the canton and the municipalities; there are only four cantons in which the canton alone bears responsibility, and six cantons in which the municipalities bear exclusive responsibility for organising and funding assistance for the elderly. The ensuing complexity has a bearing on the coordination between the Confederation and the cantons as, particularly in those cantons in which the municipalities have sole responsibility for assistance for the elderly, the cantonal offices responsible for old-age issues are not always able to provide comprehensive information on the subsidy practices of the municipalities.

The range of services currently on offer at cantonal level mainly consists of services that have arisen on the initiative of organisations working in this field, and which have been aligned over time to the needs of elderly people. So far, only a few cantons (e.g. Neuchâtel, Berne) have attempted to manage the service portfolio, by conducting a comprehensive review of the array of services on offer and of the need for individual services. In addition, some cantons (Appenzell Innerrhoden, Vaud, Ticino) have legal provisions in place on the services to be supported.

In the view of the cantonal offices responsible for assistance and for the elderly/old-age policy issues, the services which are provided by the cantonal branches of Pro Senectute, the Swiss Red Cross and the Swiss Alzheimer Association, and which are supported under Art. 101^{bis} OASIA using OASI resources, do match the needs of the respective canton. All these services also receive financial support from a varying number of cantons, i.e. they are all co-funded from OASI resources and by at least one canton.

Pro Senectute is the organisation that most commonly receives funding from both the canton and the municipality. Compared to the contributions made to the Red Cross cantonal associations and to the cantonal branches of the Swiss Alzheimer Association, the subsidies awarded to the Pro Senectute organisations tend to be higher on average.

Financial support from the cantons is generally provided on a subsidiary basis, i.e. contributions are paid to services subsidised under Art. 101^{bis} OASIA if the funding from OASI resources is insufficient. As a rule, the cantonal contribution is adjusted to take OASI contributions into account. Available information suggests that, in cases where the financial contribution from the OASI funds is not taken into account in this manner, this is partly because the cantonal or municipal body responsible for awarding subsidies is unaware that a specific service also receives financial support under Art. 101^{bis} OASIA.

This lack of uniformity among the cantons regarding the responsibilities for assistance for the elderly is most likely the main reason for the differing perceptions of the need for coordination at federal level: the in-depth interviews suggest that greater transparency and information would generally be welcomed on those services subsidised from OASI resources which are provided within the cantons. However, a majority of those interviewed tended to reject the idea of actual coordination at federal level, e.g. via regular coordination meetings.

The information gained from the in-depth interviews shows that the awarding of financial contributions under Art. 101^{bis} OASIA to organisations operating nationwide is not open to question. Moreover, the use of OASI resources to support services provided on a local basis is welcomed by the majority, even though various parties interviewed consider the Confederation's continuing commitment towards cantonal assistance for the elderly to be inconsistent with the new system of financial equalisation.

3. Conclusions

It does not appear feasible for the Confederation to play both a subsidiary role in the funding of services in the area of assistance for the elderly and a coordination function, as set forth in Art. 224 OASIO, without this incurring disproportionately high costs. At present, any subsidiarity is currently to be found in the subsidy practices of the cantons and possibly the municipalities. Furthermore, the Confederation cannot easily determine whether the services supported by OASI resources satisfy the actual needs of the cantons, and this is likely to remain the case in future too.

At cantonal level, assistance for the elderly (or individual aspects of such assistance) is often the responsibility of many different actors. At the same time, available information suggests that coordination between the parties involved, or a regular exchange of information between them, does not necessarily take place in every canton. In many cases, therefore, the offices responsible for old-age policy issues/assistance for the elderly do not have complete information on the subsidy practices of the canton and municipalities. Against this backdrop, only a minority of those interviewed saw a need for coordination between the cantons and the Confederation. This situation makes it considerably more difficult for the Confederation to assume a subsidiary role in the awarding of financial contributions to elderly assistance services, and seriously hampers any coordination between Confederation and canton.

1 Introduction

Le présent rapport étudie les liens et la coordination entre les prestations d'aide à la vieillesse subventionnées en vertu de l'art. 101^{bis} LAVS et les prestations du même type subventionnées par les cantons et les communes. Il porte avant tout sur les prestations fournies dans les cantons par les organisations cantonales de Pro Senectute (OPS), de la Croix-Rouge suisse (CRS) et de l'Association Alzheimer Suisse, bénéficiant d'un soutien financier du Fonds de compensation AVS (Fonds AVS) du fait d'une redistribution opérée par les organisations faîtières. Il a été rédigé dans le cadre d'un mandat confié par l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS) au Büro Vatter AG, un bureau de recherche et de conseil en politique.

1.1 Situation de départ

Deux événements ont eu un impact majeur sur le subventionnement par la Confédération de l'aide à la vieillesse sous sa forme actuelle : la 9^e révision de l'AVS, qui a introduit l'art. 101^{bis} LAVS (Subventions pour l'aide à la vieillesse), et la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT), qui a modifié l'art. 101^{bis} LAVS sur des points essentiels.

1.1.1 La 9^e révision de l'AVS

La 9^e révision de l'AVS a introduit une base légale permettant à l'AVS d'allouer des subventions pour promouvoir l'aide à la vieillesse (Conseil fédéral 1976). Le Conseil fédéral reconnut que, pour aider efficacement les personnes âgées, il ne suffisait pas de leur verser des prestations financières, mais qu'il fallait aussi leur octroyer des prestations en nature, une évolution qui avait déjà eu lieu dans l'AI. L'art. 34^{quater}, al. 2, Cst.¹, adopté par le peuple et les cantons le 3 décembre 1972, fut créé pour servir de base constitutionnelle à l'octroi ou au financement de prestations en nature. Selon le Conseil fédéral, l'accent devait être mis sur les mesures permettant de retarder l'entrée des personnes âgées dans un home. L'ancien art. 101^{bis} LAVS² sur les subventions pour l'aide à la vieillesse, proposé lors de la 9^e révision de la LAVS, est entré en vigueur le 1^{er} janvier 1979. Il autorisait l'AVS à allouer aux institutions privées reconnues d'utilité publique, à titre de participation aux frais de personnel et d'organisation, des subventions pour l'accomplissement, en faveur des personnes âgées, de différentes tâches de conseil, d'assistance, d'occupation, de formation, ainsi que la fourniture de services (aide ménagère, assistance pour les soins corporels, services de repas, etc.) et de cours de formation et de perfectionnement (ancien art. 101^{bis}, al. 1, LAVS). Selon le Conseil fédéral, des subventions ne pouvaient être accordées que si des services cantonaux de coordination désignés par les cantons examinaient les demandes et les transmettaient avec leur avis à l'OFAS, autorité fédérale compétente (ancien art. 101^{bis}, al. 3, LAVS).

¹ Constitution fédérale de la Confédération suisse du 29 mai 1874, RS 101. Dans un premier temps, la disposition de l'art. 34^{quater}, al. 2, sur la possibilité d'accorder des prestations en espèces et en nature, qui nous intéresse ici, n'a pas été reprise dans la nouvelle Constitution fédérale du 18 avril 1999, RS 101. Elle n'a été réintroduite qu'avec la RPT, à l'art. 112, al. 2, let. a^{bis}, Cst., pour clarifier les choses (Conseil fédéral 2001). Selon le message du Conseil fédéral, personne ne contestait ce principe et l'ajout n'a rien changé sur le plan matériel (Conseil fédéral 2001).

² Loi fédérale du 20 décembre 1946 sur l'assurance-vieillesse et survivants (LAVS), RS 831.10 (version valable avant l'entrée en vigueur, le 1^{er} janvier 2008, de la loi fédérale du 6 octobre 2006 concernant l'adoption et la modification d'actes dans le cadre de la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons [RPT]).

1.1.2 Réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT)

La réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT) a apporté à l'art. 101^{bis} LAVS plusieurs modifications acceptées par le peuple et les cantons le 28 novembre 2004 et entrées en vigueur le 1^{er} janvier 2008.

Après différents travaux préparatoires, les lignes directrices concrètes de la RPT, élaborées au sein d'une organisation de projet composée paritairement de représentants de la Confédération et des cantons, ont été mises en consultation en 1999 (Conseil fédéral 2001, Département fédéral des finances / Conférence des gouvernements cantonaux 2000). A cette date, la situation était la suivante (Conseil fédéral 2001) : des subventions pour l'aide à la vieillesse à hauteur de 233 millions de francs (financées à 80 % par l'AVS, à 16 % par la Confédération, selon l'ancien art. 103, al. 1, LAVS, et à 4 % par les cantons) étaient allouées à plusieurs organisations privées en vertu de l'art 101^{bis} LAVS. La plus grande partie de la somme, 157 millions de francs, allait aux organisations d'aide et de soins à domicile (Spitex), et 42 millions à Pro Senectute (38 millions aux sections cantonales et 4 millions au Centre national). Sept millions étaient versés à la CRS, qui les répartissait entre les sections cantonales. Les fonds restants étaient attribués à plusieurs autres organisations. En 1999, 13 millions de francs du Fonds AVS étaient aussi versés à Pro Senectute pour les aides individuelles selon la LPC³.

Dans son message concernant la RPT (Conseil fédéral 2001), le Conseil fédéral constatait que l'aide à la vieillesse constituait une tâche commune à la Confédération et aux cantons qui étaient eux aussi actifs sur ce terrain, ce qui entraînait une confusion inappropriée d'un point de vue matériel et financier. Une grande partie des participants à la procédure de consultation approuvèrent la décentralisation des tâches et du financement, mais certains cantons, partis et organisations déclarèrent qu'ils craignaient que les structures et organisations de l'aide à la vieillesse souffrent de la cantonalisation de celle-ci, que des prestations soient supprimées et qu'il y ait désormais des différences entre les cantons dans ce domaine (Département fédéral des finances / Conférence des gouvernements cantonaux 2000). L'Association Spitex, Pro Senectute Suisse et la CRS s'opposèrent ainsi à la cantonalisation de l'aide à la vieillesse (Département fédéral des finances / Conférence des gouvernements cantonaux 2000).

Finalement, le Conseil fédéral a tenu compte de ces critiques et de ces craintes dans son projet d'arrêté fédéral concernant la RPT en prévoyant que le subventionnement des activités des organisations privées à l'échelle suisse resterait du ressort de la Confédération, et que des contrats de prestations seraient conclus avec ces organisations (Conseil fédéral 2001). Ainsi les prestations offertes, les formations et perfectionnements proposés seraient plus ou moins les mêmes partout. Le subventionnement des activités d'aide et de soins à domicile, en particulier des prestations des organisations Spitex cantonales et communales, devait par contre être cantonalisé dans le cadre de la RPT (Conseil fédéral 2001). En 2003, l'arrêté fédéral concernant la RPT⁴ prévoyait toujours une modification de l'art. 112c Cst. (Aide aux personnes âgées et aux personnes handicapées), requise par la décentralisation partielle, et en 2004 cette modification fut acceptée en votation (référendum obligatoire) par 64,4 % des Suisses ainsi que par les cantons, à l'exception de Nidwald, Schwyz et Zoug (Rielle 2010).

³ Loi fédérale du 6 octobre 2006 sur les prestations complémentaires à l'AVS et à l'AI (LPC), RS 831.30.

⁴ Arrêté fédéral du 3 octobre 2003 concernant la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT).

Une procédure de consultation a aussi été organisée sur la législation d'exécution de la RPT. Des partis et organisations objectèrent à nouveau que le transfert aux cantons de la responsabilité de l'aide et des soins à domicile ne devait pas entraîner un redimensionnement des centres de jour et des structures de soins ambulatoires. Certains souhaitèrent aussi la mise en place d'une coordination au niveau suisse (Département fédéral des finances et al. 2005). Une majorité des participants approuva tout de même la nouvelle réglementation (Conseil fédéral 2005, Département fédéral des finances et al. 2005).

La RPT⁵, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2008 après expiration du délai référendaire, apportait les modifications suivantes aux bases légales et à la pratique en matière de subventionnement :

- Seules les institutions privées d'intérêt public actives à l'échelle nationale (art. 101^{bis} LAVS⁶ et art. 222 RAVS⁷) ont droit à des subventions pour des prestations de conseil, d'assistance et d'occupation, pour des cours, des tâches de coordination et de développement, ainsi que pour le perfectionnement du personnel auxiliaire. En fait, comme avant la RPT, certaines organisations d'aide à la vieillesse (Pro Senectute, CRS, Association Alzheimer Suisse) continuent à redistribuer une grande partie des subventions selon l'art. 101^{bis} LAVS à leurs sections cantonales afin de soutenir les offres locales de services comme la fourniture de conseils, les cours ou l'accompagnement hors du domicile (voir ch. 1.1.5)⁸.
- La RPT a transféré aux cantons la responsabilité du subventionnement de l'aide et des soins à domicile (soins infirmiers, soins à domicile et aide au ménage, services de repas, homes de jour). Des subventions selon l'art. 101^{bis} LAVS peuvent toutefois être versées par l'intermédiaire des organisations faîtières pour des prestations d'aide fournies à domicile ou dans des services ambulatoires lorsque celles-ci sont offertes par des bénévoles (art. 223, al. 2, RAVS). L'art. 223, al. 2, RAVS ne s'applique pas aux prestations fournies dans les homes.
- Les organes de coordination des cantons qui examinaient les demandes de subventions selon l'art. 101^{bis} LAVS et les transmettaient à l'OFAS avec une prise de position (art. 101^{bis}, al. 3, LAVS⁹), sont supprimés.
- L'OFAS, office fédéral compétent, conclut avec les organisations actives à l'échelle suisse des contrats de prestations pour une durée de quatre ans au maximum (art. 222 RAVS). Ces subventions selon l'art. 101^{bis} LAVS constituent des aides financières au sens de l'art. 3, al. 1,

⁵ Loi fédérale du 6 octobre 2006 concernant l'adoption et la modification d'actes dans le cadre de la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT).

⁶ Loi fédérale du 20 décembre 1946 sur l'assurance-vieillesse et survivants (LAVS), RS 831.10 (version du 6 octobre 2006 concernant la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons [RPT] en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2008).

⁷ Règlement du 31 octobre 1947 sur l'assurance-vieillesse et survivants (RAVS) RS 831.101 (version du 7 novembre 2007 concernant la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons, en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2008).

⁸ L'art. 101^{bis} LAVS ainsi que les dispositions du RAVS ne disent rien sur ces transferts de subventions AVS des organisations faîtières aux sections cantonales. La pratique n'a cependant pas été remise en cause à la suite de la RPT.

⁹ Cf. loi fédérale du 20 décembre 1946 sur l'assurance-vieillesse et survivants (LAVS), RS 831.10 (cf. version d'avant l'entrée en vigueur, le 1^{er} janvier 2008, de la loi fédérale du 6 octobre 2006 concernant l'adoption et la modification d'actes dans le cadre de la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons [RPT] et version du 6 octobre 2006 concernant la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons [RPT] en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2008) ; loi fédérale du 6 octobre 2006 concernant l'adoption et la modification d'actes dans le cadre de la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons [RPT]).

de la loi sur les subventions¹⁰. Lorsqu'il alloue ces subventions, l'OFAS doit tenir compte des prestations financières d'autres collectivités locales de droit public (art. 224 RAVS).

1.1.3 Prestations subventionnées en vertu de l'art. 101^{bis} LAVS avant et après l'entrée en vigueur de la RPT

La RPT a eu des conséquences pour les organisations et pour les prestations d'aide à la vieillesse bénéficiant d'un soutien de l'AVS. Le tableau ci-dessous (Tableau 1.1) indique quelles prestations ne sont plus financées par les subventions de l'AVS depuis l'entrée en vigueur de la RPT et lesquelles le sont encore. Avant la RPT, des contrats de prestations existaient déjà avec les grandes organisations actives à l'échelle suisse, sauf l'Association Spitex Suisse et le Conseil suisse des aînés.

Tableau 1.1 : Prestations subventionnées en vertu de l'art. 101^{bis} LAVS avant et après la RPT (entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2008).

Organisation	Prestations qui ne sont plus subventionnées	Prestations qui continuent à être subventionnées (contrats de prestations)
Pro Senectute Suisse	Services de nettoyage Services de transport Conseil / adaptation de l'habitat Services de repas Cantines Pédicure Coiffeur et manucure Fourniture de moyens auxiliaires Vacances accompagnées en groupes Foyers de jour Rangement, aménagement du logement Travaux de nettoyage Fourniture / raccommodage des vêtements Soins aux animaux domestiques et aux plantes Petites réparations Aide à domicile Spitex	Coordination et développement ¹ Consultation sociale individuelle et pour groupes ² Services de fiduciaire ³ Services de déclaration d'impôts Services de réparation Travail social communautaire Visites d'accompagnement et d'intégration Visites de contact et d'information Aide administrative Services de transport Accompagnement à l'extérieur Accompagnement par des bénévoles d'aînés nécessitant des soins à domicile Offres de formation Offre sportive Coordination et développement ³
Croix-Rouge suisse	Aide familiale Aide pour décharger les proches Aide aux soins de base Spitex Formation d'animateurs vieillesse ⁴	Coordination et développement ¹ Service de transport Cours pour la population (sur la vieillesse) Formation d'auxiliaires de santé CRS Alarme Croix-Rouge pour aînés seuls Services d'accompagnement, de conseil et de visite
Association Alzheimer Suisse	Services de répit pour proches soignants	Coordination et développement ¹ Vacances Groupes pour personnes malades Groupes pour proches aidants Téléphone

¹⁰ Loi fédérale du 5 octobre 1990 sur les aides financières et les indemnités (loi sur les subventions, LSu), RS 616.1.

Organisation	Prestations qui ne sont plus subventionnées	Prestations qui continuent à être subventionnées (contrats de prestations)
Parkinson Suisse		Coordination et développement ¹ Groupes d'entraide
CURAVIVA		Coordination et développement ¹
Société suisse de Gérontologie		Coordination et développement ¹
Aide et soins à domicile		Coordination et développement ¹ Cours pour aides ménagères ⁵
Conseil suisse des aînés		Coordination et développement ¹

Source : contrats de prestations selon l'art. 101^{bis} LAVS, www.ofas.admin.ch; informations de l'OFAS.

Remarque : avant l'entrée en vigueur de la RPT, il n'y avait pas de contrats de prestations selon l'art. 101^{bis} LAVS entre l'OFAS et l'Association suisse des services d'aide et de soins à domicile, ni entre l'OFAS et le Conseil suisse des aînés.

¹ L'expression « Coordination et développement » se réfère à un forfait versé pour différentes tâches comme l'assurance qualité, le controlling, la mise en réseau et la coordination.

² Selon une réglementation transitoire, les consultations sociales fournies dans les homes n'ont été subventionnées en vertu de l'art. 101^{bis} LAVS que jusqu'en 2009 compris, et seulement à hauteur de 8 % au maximum du total des prestations de consultation sociale déclarées. L'art. 223, al. 2, RAVS autorise certes, à titre exceptionnel, le subventionnement de prestations d'aide fournies par des bénévoles dans le cadre de l'aide à domicile et de services ambulatoires. Mais la consultation sociale n'est pas faite par des bénévoles et l'art. 223, al. 2, ne s'applique pour aucune prestation fournie dans les homes.

³ Les services de fiduciaire et d'autres prestations de Pro Senectute fournies dans les homes ne bénéficient de subventions selon l'art. 101^{bis} LAVS que durant une période transitoire, jusqu'à fin 2012.

⁴ Des subventions n'ont été versées pour la formation d'animateurs pour personnes âgées que jusqu'en 2009 (réglementation transitoire de la RPT).

⁵ L'Association suisse des services d'aide et de soins à domicile est responsable des cours pour aides ménagères, dans le cadre du perfectionnement du personnel auxiliaire au sens de l'art. 101^{bis} LAVS. Elle désigne les formateurs et contrôle la qualité des cours. Avant la RPT, différents instituts de formation offrant des cours de base et de perfectionnement pour le personnel enseignant, spécialisé et auxiliaire (pour les soins de longue durée, en particulier en gériatrie) pouvaient bénéficier de subventions directes.

1.1.4 Subventions annuelles aux organisations d'aide à la vieillesse selon l'art. 101^{bis} LAVS

La RPT est désormais en vigueur. Dans la phase initiale actuelle, les subventions aux organisations d'aide à la vieillesse actives à l'échelle suisse, accordées en vertu de l'art. 101^{bis} LAVS, s'élèvent selon ces contrats à 72 millions de francs au total (cf. Tableau 1.2).

Les lignes directrices figurant dans la stratégie du Conseil fédéral pour une politique suisse de la vieillesse présentent les grands objectifs que doivent permettre d'atteindre les prestations des organisations d'aide à la vieillesse subventionnées en vertu de l'art. 101^{bis} LAVS (Conseil fédéral 2007). Le Conseil fédéral affirme que représenter la vieillesse en termes de déclin n'est plus de mise et prévoit deux démarches : d'une part, promouvoir l'autonomie, l'indépendance financière et la responsabilité des personnes âgées, ainsi que leur participation à la vie économique et sociale et, d'autre part, s'assurer que ces personnes puissent vivre dignement leur dernière tranche de vie en veillant à ce que leurs besoins individuels soient satisfaits. A titre complémentaire, Pro Senectute et la CRS ou leurs sections cantonales, soutenues en vertu de l'art. 101^{bis} LAVS, doivent privilégier les groupes cibles vulnérables lorsqu'elles octroient leurs prestations. Les groupes suivants figurent par exemple dans les contrats de prestations : les personnes âgées touchées par la pauvreté ou isolées, les migrants âgés, les personnes très âgées, ainsi que les personnes sur le point d'entrer dans un home.

Le tableau ci-dessous (Tableau 1.2) offre un aperçu de la durée des contrats de prestations actuels passés avec les organisations d'aide à la vieillesse et indique le montant du plafond financier annuel prévu.

Tableau 1.2 : Subventions annuelles aux organisations d'aide à la vieillesse selon l'art. 101^{bis} LAVS

Organisation	Période contractuelle	Plafond annuel en francs
Pro Senectute Suisse	2010-2013	54 000 000 ¹
Croix-Rouge suisse	2010-2013	12 800 000
Association Alzheimer Suisse	2009-2012	1 000 000
Parkinson Suisse	2009-2012	685 000
CURAVIVA	2010-2013	1 450 000
Société suisse de gérontologie	2009-2012	157 500
Assoc. suisse aide et soins à domicile	2011-2014	1 485 000
Conseil suisse des aînés ²	2011-2014	300 000

Source : OFAS : Contrats de prestations selon l'art. 101^{bis} LAVS, état le 5 juillet 2011, www.ofas.admin.ch.

¹ Le montant indiqué ne se réfère qu'aux montants dépendants de l'art. 101^{bis} LAVS, RS 831.10. Pro Senectute reçoit aussi des subventions en vertu de l'art. 17 LPC (aides financières individuelles).

² Le Conseil suisse des aînés a reçu jusqu'en 2010 une subvention annuelle de 200 000 francs en vertu de l'art. 101^{bis} LAVS via un contrat de prestations avec Pro Senectute Suisse.

1.1.5 Subventions aux sections cantonales des organisations d'aide à la vieillesse soutenues en vertu de l'art. 101^{bis} LAVS

Les organisations d'aide à la vieillesse actives à l'échelle suisse bénéficiant de subventions selon l'art. 101^{bis} LAVS peuvent elles-mêmes conclure des conventions portant sur des prestations déléguées à des sections cantonales, à condition que cela soit prévu dans le contrat de prestations entre l'OFAS et les organisations faîtières concernées¹¹. Pro Senectute Suisse, la CRS et l'Association Alzheimer Suisse, qui reçoivent 94 % des subventions versées en vertu de l'art. 101^{bis} LAVS, transfèrent une partie de ces fonds à leurs sections cantonales chargées de fournir différentes prestations dans les cantons (Tableau 1.3).

Tableau 1.3 : Subventions aux sections cantonales des organisations d'aide à la vieillesse soutenues en vertu de l'art. 101^{bis} LAVS

Organisation	Plafond annuel en francs	Fonds reversés aux sections cantonales (plafond)	Part
Pro Senectute Suisse	54 000 000 ¹	47 300 000	88 %
Croix-Rouge Suisse	12 800 000	11 600 000	91 %
Association Alzheimer	1 000 000	260 000	26 %

Source : OFAS : contrats de prestations selon l'art. 101^{bis} LAVS, état le 5 juillet 2011, www.ofas.admin.ch.

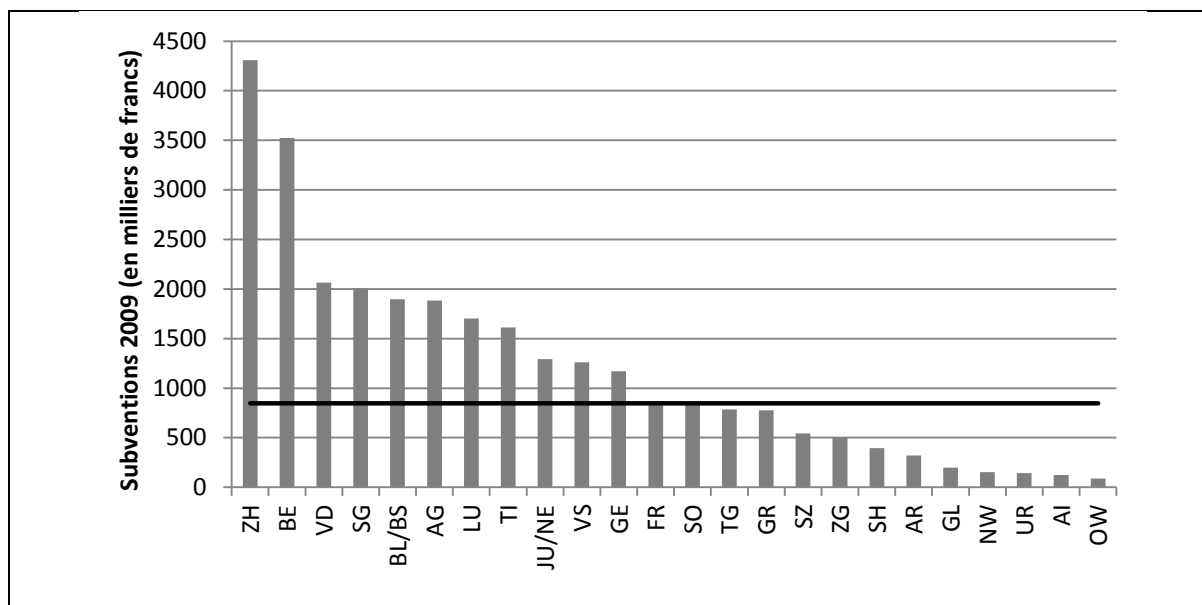
¹ Le montant indiqué concerne exclusivement des subventions selon l'art. 101^{bis} LAVS. Pro Senectute reçoit aussi des subventions selon l'art. 17 LPC (aides financières individuelles) ; cf. loi du 6 octobre 2006 sur les prestations complémentaires (LPC), RS 831.30.

La Figure 1.1 présente le montant des subventions selon l'art. 101^{bis} LAVS redistribué par Pro Senectute à ses sections cantonales en 2009. Les sommes de loin les plus importantes ont été versées dans les cantons très peuplés de Zurich (4,3 millions de francs) et de Berne (3,5 millions de

¹¹ L'art. 101^{bis} LAVS et les dispositions du RAVS ne mentionnent pas explicitement ce transfert des subventions AVS des organisations faîtières aux sections cantonales. Cette pratique n'a cependant pas été remise en question lors de l'introduction de la RPT.

francs). Près de la moitié des versements aux sections cantonales n'ont pas dépassé le million de francs, la plus petite somme s'élevant à 88 000 francs et allant à la section obwaldienne.

Figure 1.1 : Subventions selon l'art. 101bis reversées par Pro Senectute Suisse aux sections cantonales

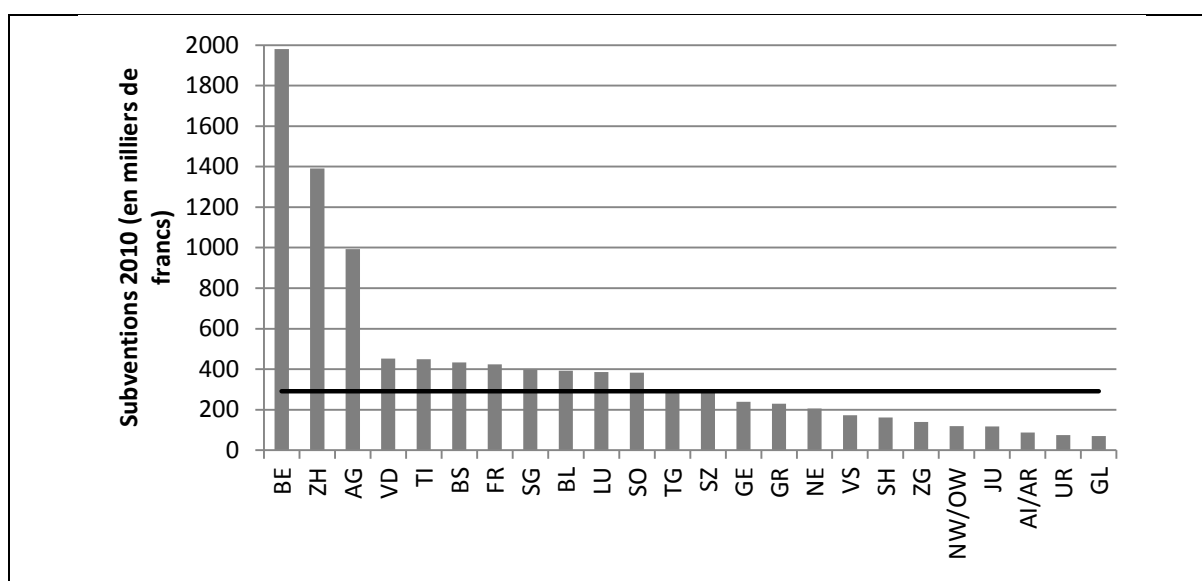


Source : Pro Senectute Suisse / OFAS.

La ligne horizontale, à 846 380 francs, représente la médiane.

Les subventions reversées en 2010 par la CRS à ses associations cantonales sont présentées à la Figure 1.2. La majorité des versements ont été inférieurs à un demi-million de francs. Les sommes allouées aux associations de Berne (1,98 million), Zurich (1,4 million) et Argovie (0,99 million) constituent des exceptions.

Figure 1.2 : Subventions selon l'art. 101^{bis} LAVS reversées par la CRS aux associations cantonales

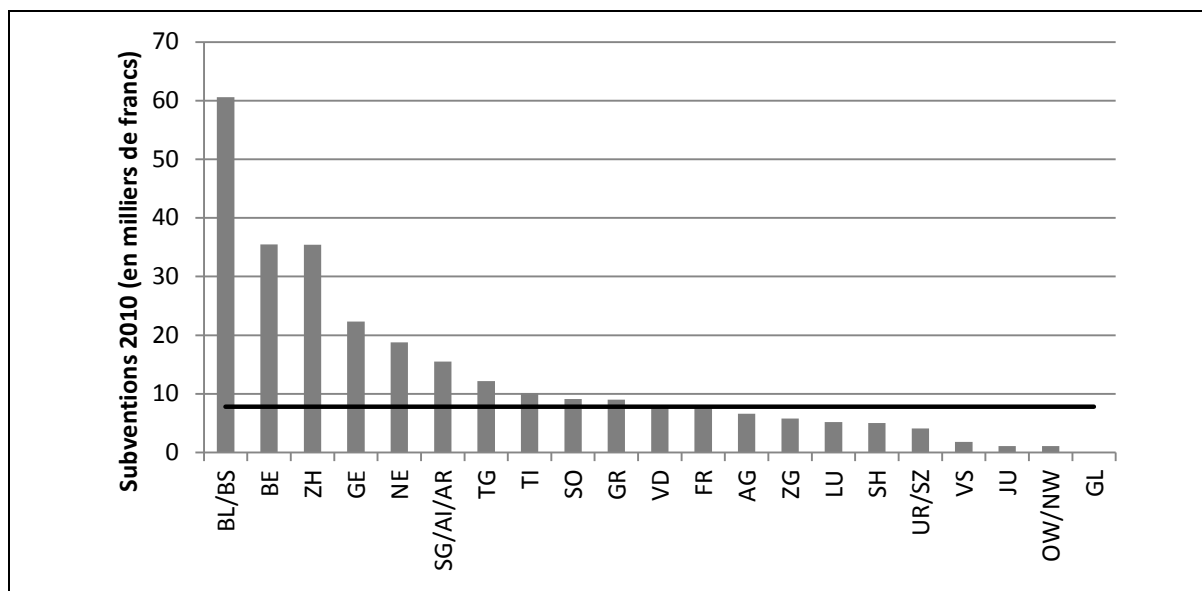


Source : CRS / OFAS.

La ligne horizontale, à 291 000 francs, représente la médiane.

La Figure 1.3 présente les montants reversés en 2010 par l'Association Alzheimer Suisse à ses sections cantonales. La somme la plus importante est revenue à l'Association Alzheimer des deux Bâle (environ 61 000 francs). Les associations de Berne et de Zurich ont reçu environ 35 000 francs chacune. La majorité des montants est inférieure à 30 000 francs.

Figure 1.3 : Subventions selon l'art. 101^{bis} LAVS reversées par l'Association Alzheimer Suisse aux sections cantonales



Source : Association Alzheimer Suisse / OFAS.

La ligne horizontale, à 7800 francs, représente la médiane.

1.1.6 Prestations selon l'art. 101^{bis} LAVS fournies par des sections cantonales des organisations d'aide à la vieillesse

Les sommes versées aux sections cantonales de Pro Senectute, de la CRS et de l'Association Alzheimer financent la fourniture, au niveau local, de plusieurs types de prestations (Tableau 1.4 ; des indications sur l'évolution de l'offre de prestations à la suite de l'entrée en vigueur de la RPT figurent au ch. 1.1.3).

Tableau 1.4 : Prestations selon l'art. 101^{bis} LAVS fournies par des sections cantonales

Organisation	Prestation
Pro Senectute Suisse	Coordination et développement ¹ Consultation sociale pour groupes et particuliers ² Service fiduciaire ³ Travail social communautaire Service de réparation Service de déclaration d'impôts Visites d'accompagnement et d'intégration Visites de contact et d'information Aide administrative Service de transport Accompagnement hors de la maison

Organisation	Prestation
	Accompagnement à domicile de personnes âgées requérant des soins Offres de formation Offres sportives
Croix-Rouge suisse	Service de transport Cours à la population dans le domaine de la vieillesse Formation aide-soignants CRS Numéro d'appel d'urgence pour les personnes âgées vivant seules Services de prise en charge, de conseil et de visite
Association Alzheimer Suisse	Organisation de vacances Groupes pour personnes atteintes de démence Groupes pour proches aidants

Source : contrats de prestations selon l'art. 101^{bis} LAVS, www.ofas.admin.ch.

¹ L'expression « Coordination et développement » se réfère à un forfait versé pour différentes tâches comme l'assurance qualité, le controlling, la mise en réseau et la coordination.

² Une réglementation transitoire prévoyait que 8 % seulement des consultations sociales en home pouvaient être financées au moyen de subventions selon l'art. 101^{bis} LAVS, et cela jusqu'à fin 2009 seulement. L'art. 223, al. 2, RAVS autorise certes, à titre exceptionnel, le versement de subventions pour des prestations d'aide fournies à domicile et dans des services ambulatoires. Mais les consultations sociales ne sont pas faites par des bénévoles et, de plus, l'art. 223, al. 2, RAVS ne s'applique pas pour les prestations fournies en home.

³ Les services fiduciaires et d'éventuelles autres prestations de Pro Senectute fournis dans les homes ne seront subventionnés en vertu de l'art. 101^{bis} LAVS que jusqu'à fin 2012.

1.2 Objectifs et questions posées

Depuis l'entrée en vigueur de la RPT, dans le domaine des subventions versées selon l'art. 101^{bis} LAVS, il n'y a pas de coordination entre l'OFAS, office fédéral compétent, et les cantons dans lesquels une partie des prestations est fournie par les organisations cantonales d'aide à la vieillesse indirectement subventionnées (cf. chapitres 1.1.4 et 1.1.5). L'OFAS doit certes tenir compte des prestations financières d'autres collectivités territoriales lorsqu'il alloue des subventions (art. 224, al. 1, RAVS), mais il ne dispose pas en l'état des informations nécessaires pour appliquer cette disposition. La recherche poursuivait donc deux objectifs : d'une part, savoir si les cantons ou les communes soutiennent financièrement des prestations fournies au niveau local et subventionnées sur la base l'art. 101^{bis} LAVS, ainsi que de quelles prestations il s'agit, et d'autre part savoir si les prestations subventionnées en vertu de l'art. 101^{bis} LAVS répondent au besoin des cantons¹².

La présente étude, qui dresse le tableau de la situation actuelle dans les cantons, servira de base pour le renouvellement des contrats de prestations passés avec les organisations d'aide à la vieillesse en vertu de l'art. 101^{bis} LAVS et pour une éventuelle adaptation de cette disposition légale dans le cadre de la prochaine révision de l'AVS.

Le présent rapport ne brosse pas le tableau complet de l'aide à la vieillesse dans les cantons (et le cas échéant, dans les communes) ; il se concentre avant tout sur :

- les prestations fournies par les sections cantonales de Pro Senectute, de la CRS et de l'Association Alzheimer avec le soutien financier prévu à l'art. 101^{bis} LAVS ;

¹² Les prestations subventionnées en vertu de l'art. 101^{bis} LAVS fournies par Pro Senectute, qui est la plus grande organisation contractante, font l'objet d'une évaluation de la part du Contrôle fédéral des finances (CDF). Celle-ci porte essentiellement sur les flux financiers et la prise en compte des personnes vulnérables en tant que groupes cibles, dans la fourniture des prestations.

- les prestations, différentes des précédentes, fournies par les associations cantonales de Pro Senectute, de la CRS et de l'Association Alzheimer avec le soutien financier des cantons (et le cas échéant, des communes) ;
- les autres organisations qui perçoivent des subventions de la part des cantons (et parfois des communes) pour la fourniture de prestations identiques ou similaires à celles fournies par les sections cantonales de Pro Senectute, de la CRS et de l'Association Alzheimer qui bénéficient du soutien financier prévu à l'art. 101^{bis} LAVS.

La recherche devait donc répondre à deux questions principales :

A. Offre : Les prestations subventionnées par l'AVS répondent-elles à un besoin (majeur) des politiques de la vieillesse et des planification des cantons dans ce domaine ?

B. Cofinancement : Existe-t-il des cofinancements ? Des prestations subventionnées en vertu de l'art. 101^{bis} LAVS sont-elles cofinancées par les cantons ou les communes ?

Pour répondre à ces deux interrogations, les questions suivantes ont été examinées :

- Question 1 Les services compétents des cantons ou des communes savent-ils que certaines organisations cantonales d'aide à la vieillesse bénéficient de subventions selon l'art. 101^{bis} LAVS ?
- Question 2 Les prestations subventionnées en vertu de l'art. 101^{bis} LAVS sont-elles prises en compte à part entière dans la politique de la vieillesse, la planification financière et les budgets y relatifs des cantons ? Les prestations de l'aide à la vieillesse subventionnées au niveau cantonal ou communal sont-elles adaptées en conséquence ?
- Question 3 Le ciblage, par l'OFAS, de groupes vulnérables correspond-il au besoin ou aux objectifs des cantons ?
- Question 4 Quel jugement les communes ou les cantons portent-ils sur l'efficacité, la qualité et l'efficience des prestations subventionnées par l'AVS ?
- Question 5 Des contrats de prestations ont-ils été conclus entre les cantons ou les communes et les sections cantonales de Pro Senectute Suisse, de la CRS et de l'Association Alzheimer, et ces sections sont-elles subventionnées par les cantons ou les communes ?
- Question 5a Dans quels cantons l'autorité cantonale a-t-elle conclu ce type de contrats, et dans lesquels les communes l'ont-elles fait ?
- Question 5b Quelles prestations des organisations locales de Pro Senectute, des associations cantonales de la CRS ou des sections cantonales de l'Association Alzheimer sont subventionnées au niveau cantonal ou communal ? Y a-t-il des recoupements entre les prestations des organisations locales de Pro Senectute, des associations cantonales de la CRS ou des sections cantonales de l'Association Alzheimer subventionnées au niveau cantonal ou communal, et les prestations subventionnées par l'AVS (cofinancement) ? Si c'est le cas, les services cantonaux ou communaux de subventionnement tiennent-ils effectivement compte des subventions de l'AVS ?
- Question 6 Dans le domaine de l'aide à la vieillesse, d'autres fournisseurs de prestations que les sections cantonales de Pro Senectute, de la CRS ou de l'Association Alzheimer tou-

chent-ils des subventions cantonales ou communales (pour des prestations identiques ou similaires) ?

Question 7 Comment les services cantonaux ou communaux de subventionnement jugent-ils la collaboration avec les sections cantonales de Pro Senectute, de la CRS ou de l'Association Alzheimer ? Comment jugent-ils la collaboration et la coordination entre ces fournisseurs de prestations, et entre ceux-ci et les autres acteurs de l'aide à la vieillesse ?

1.3 Méthode de travail

Les travaux entrepris pour répondre à ces questions se sont déroulés en trois étapes. Une phase préparatoire a été suivie d'une collecte des données combinant plusieurs méthodes usuelles dans les sciences sociales. Une enquête écrite a ainsi été effectuée (deuxième étape), dont l'évaluation a permis de recueillir des données quantitatives et qualitatives. Des interviews d'approfondissement ont ensuite été menées avec des personnes clés (troisième étape). Les travaux de validation et de clôture ont constitué la dernière phase du travail.

1.3.1 Travaux préparatoires

Tableau 1.5 : Travaux préparatoires

1 ^e étape : Travaux préparatoires		
Méthode	Description	Questions
Etude documentaire	<i>- Etudes sur les politiques cantonales de la vieillesse¹</i> <i>- Lignes directrices cantonales, autres documents sur la politique cantonale de la vieillesse</i> <i>- Contrats de prestations entre l'OFAS et les organisations, autres documents OFAS / organisations</i>	1, 2, 3, 5a
Entretiens exploratoires	<i>- Dans tous les cantons, pour identifier les destinataires de l'enquête écrite</i>	5, 5a

¹ Martin, Mike et Caroline Moor (2010) : Kantonale Alterspolitiken in der Schweiz (les politiques cantonales de la vieillesse en Suisse), rapport de recherche n° 11/10, Berne : OFAS. Rielle, Yvan, Rolf Wirz et Reto Wiesli (2010) : Alterspolitik in den Kantonen (la politique de la vieillesse dans les cantons), Berne : bureau d'analyse et de conseil politique polsan.

Dans un premier temps, les chercheurs ont recensé et étudié les documents disponibles relatifs aux politiques de la vieillesse dans les cantons et sur les subventions pour l'aide à la vieillesse selon l'art. 101^{bis} LAVS. Des entretiens exploratoires ont aussi eu lieu dans les cantons en vue de l'enquête écrite prévue dans la deuxième étape. La liste d'adresses des services et offices cantonaux pour les questions de la vieillesse mise à disposition par l'OFAS¹³ a été utilisée pour identifier les personnes à interroger dans les cantons sur les thèmes de l'aide à la vieillesse et des questions de

¹³ Voir la liste d'adresses des services et offices cantonaux pour les questions de la vieillesse, état le 21.12.2010, à l'adresse www.ofas.admin.ch.

la vieillesse. Les organismes et personnes figurant sur la liste ont été contactés par téléphone. Ils ont reçu des informations sur le mandat et été avisés de l'enquête écrite qui allait suivre. Une première série d'informations utiles pour la rédaction du questionnaire (compétences, premières réactions sur la pratique des cantons et de la Confédération en matière de subventionnement) et la réalisation de l'enquête (nécessité de se procurer des informations auprès d'autres offices ou personnes, vacances durant la période de l'enquête, nécessité d'une version italienne, etc.) ont aussi été recueillies.

1.3.2 Enquête écrite auprès des cantons

Tableau 1.6 : Enquête écrite auprès des cantons

2 ^e étape : Enquête écrite auprès des cantons		
Méthode	Description	Questions
Enquête écrite	- 26 cantons (service aide à / questions de la vieillesse)	1, 2, 3, 4, 5, 5a, 5b, 6 (7)

La conception de l'enquête écrite, sa réalisation et son évaluation ont constitué la deuxième étape de l'étude.

L'enquête écrite auprès des services cantonaux compétents visait les objectifs suivants :

- Recenser les pratiques cantonales afin de les mettre en relation avec la pratique fédérale
- Déterminer dans quelle mesure les services cantonaux connaissent la pratique fédérale et si celle-ci a une influence sur la pratique cantonale de l'aide à la vieillesse
- Connaître l'avis des cantons sur le subventionnement par la Confédération
- Prendre note des cofinancements d'organisations et de prestations existants dans le domaine de l'aide à la vieillesse

Il fallait d'abord identifier les niveaux de compétences (cantons, communes), ce qui a constitué un point essentiel des entretiens exploratoires. Ceux-ci ont montré que, dans de nombreux cantons, la responsabilité de l'aide à la vieillesse incombe aux communes. Il n'a toutefois pas paru judicieux d'inclure dans l'enquête un petit nombre de communes représentatives, et il était impossible pour des raisons pratiques d'inclure toutes les communes concernées, trop nombreuses. Un autre problème c'est posé du fait que, dans certains cantons, l'aide à la vieillesse relève de plusieurs services ou départements (en particulier des affaires sociales et de la santé). Les informations obtenues sur les services de la ville de Zurich impliqués dans le subventionnement montrent qu'il pourrait en aller de même dans d'autres grandes communes.

Tous les cantons, soit tous leurs responsables de l'aide à la vieillesse ou des questions de la vieillesse ont finalement été invités à participer à l'enquête écrite.

Un questionnaire en ligne en allemand et en français a été utilisé pour l'enquête. L'invitation, le lien nécessaire et une lettre d'accompagnement de l'OFAS ont été envoyés le 7 septembre 2011. Trois jours avant l'expiration du délai de réponse fixé au 23 septembre 2011, un rappel a été adressé aux personnes qui n'avaient pas encore répondu. Tous les cantons ont participé à l'enquête, si bien qu'il y a eu un taux de 100 % de réponses.

L'annexe 2 fournit un aperçu des questions posées dans l'enquête. Dans les cantons où plusieurs services étaient concernés, la personne de référence au niveau cantonal a fait la synthèse de toutes les informations disponibles. Dans un canton, deux formulaires ont été remplis ; leurs données ont été réunies pour l'évaluation.

La majorité des informations recueillies grâce à l'enquête écrite concernent la pratique des cantons en matière de subventionnement. C'est pourquoi le rapport se réfère en principe aux cantons, même si, dans certains cas, c'est la pratique des communes qui sont concernées. Les personnes et services interrogés dans les cantons n'ont pas tenu systématiquement compte de l'échelon communal, car cela aurait considérablement compliqué les réponses.

1.3.3 Entretiens approfondis avec des personnes responsables cantonales

Tableau 1.7 : Entretiens approfondis avec des responsables cantonaux

3 ^e étape : Entretiens approfondis avec des responsables cantonaux		
Méthode	Description	Questions
Entretiens qualitatifs	- <i>Entretiens avec les responsables de l'aide à la vieillesse ou des questions de la vieillesse des cantons suivants :</i> AI, BE, GR, LU, NE, SG, SH, SO, TI, VD, ZH	1, 2, 3, 4, 5, 5a, 5b, 6, (7)

A la suite de l'enquête écrite, des entretiens approfondis ont été menés, à l'échelon cantonal, avec des personnes clés, responsables des questions de la vieillesse en général ou de l'aide à la vieillesse en particulier, afin de bien hiérarchiser et comprendre les réponses données dans l'enquête écrite. Ces entretiens ont aussi permis de sonder le terrain, pour savoir si une coordination avec la Confédération était souhaitée, et de débattre de différents modèles de coordination.

Onze cantons ont été sélectionnés, avant tout sur la base des résultats de l'enquête écrite¹⁴. Certains ont été retenus parce qu'ils cofinancent un nombre particulièrement élevé d'organisations ou de prestations, ou qu'ils versent des subventions conséquentes aux organisations. Ils pouvaient ainsi apporter des réponses intéressantes à de nombreuses questions, notamment les suivantes : comment s'opère la coordination avec les subventions fédérales (ou pourquoi n'y a-t-il pas de coordination) ? Quels moyens sont mis en œuvre pour garantir la qualité des prestations ? Le canton est-il intéressé par une coordination avec la Confédération, et comment celle-ci peut-elle s'opérer ? Des cantons qui ne financent pas ou très peu de prestations d'aide à la vieillesse, parce que ce sont les communes qui le font, ont aussi été sélectionnés. Dans ce cas, l'entretien devait permettre de savoir, si les responsables cantonaux pouvaient être intéressés par une coordination avec la Confédération, et d'entrevoir ce qui pouvait se faire dans ce domaine. Des critères régionaux ou linguistiques ont aussi été pris en compte et les chercheurs ont veillé à ce que des entretiens approfondis soient menés autant avec des petits qu'avec des grands cantons.

¹⁴ Les résultats de l'enquête écrite auprès des cantons de BL et de TG n'étaient pas encore disponibles au moment du choix.

Les responsables de l'aide à la vieillesse des cantons suivants, parfois accompagnés de collègues, ont été interrogés : Appenzell Rhodes-Intérieures, Berne, Grisons, Lucerne, Neuchâtel, Saint-Gall, Schaffhouse, Soleure, Tessin, Vaud et Zurich. La liste des interlocuteurs se trouve à l'annexe 1.

Un schéma d'entretien, traduit en français, avait été élaboré (cf. Annexe 3). Les intervieweurs donnaient brièvement des informations sur les résultats de l'enquête écrite, puis utilisaient le schéma. Lors de l'évaluation, il a donc été possible de comparer les réponses données par les responsables cantonaux choisis. Toutefois, en cours d'évaluation, des informations tirées des entretiens déjà réalisés ont été soumises aux nouveaux interlocuteurs. Les éléments significatifs de ces échanges sont repris dans le présent rapport. Ils n'ont toutefois qu'une validité relative, car ils concernent des cas particuliers qui ne permettent pas de tirer de conclusions applicables à l'ensemble des cantons.

Les entretiens ont été menés sur le lieu de travail des interlocuteurs, à deux exceptions près, où ils ont été effectués par téléphone. Chaque fois, ils ont duré environ une heure. Avec l'accord des personnes, ils ont été enregistrés, puis retranscrits. Des informations supplémentaires et des précisions ont été demandées au besoin par téléphone. Les interlocuteurs étaient informés du fait que les informations n'ayant pas valeur additive aux résultats de l'enquête écrite sur la pratique cantonale en matière de subventionnement, comme les opinions, les appréciations et les jugements de valeur, allaient être agrégées et évaluées de manière anonymisée. Par contre, pour ce qui est des informations sur le système cantonal, l'identité du canton est indiquée dans le compte-rendu des résultats et dans les exemples de pratiques cantonales.

1.3.4 Validation

Tableau 1.8 : Validation

4 ^e étape : Validation	
Méthode	Description
Validation du rapport	- Validation par tous les responsables cantonaux des données produites dans le rapport et relatives à l'activité spécifique des cantons
Table ronde	- Validation et discussion des résultats avec les responsables cantonaux des questions de la vieillesse ou de l'aide à la vieillesse

La quatrième étape a permis de valider les résultats de la collecte des données en les soumettant aux responsables cantonaux des questions de la vieillesse ou de l'aide à la vieillesse. Plusieurs conclusions tirées de l'enquête ont aussi été débattues lors d'une table ronde.

1.4 Structure du rapport

Le chapitre 2 compare la structure d'âge des différents cantons (ch. 2.1). Les bases des politiques cantonales de la vieillesse et les groupes ciblés font l'objet du ch. 2.2. Le ch. 2.3 porte sur les compétences et les institutions d'aide à la vieillesse dans les cantons et précise si les services cantonaux responsables de l'aide à la vieillesse sont informés des subventions fédérales selon l'art. 101^{bis} LAVS. Une première série de conclusions figure au ch. 2.4.

Le chapitre 3 est consacré au soutien financier accordé aux organisations d'aide à la vieillesse. Le ch. 3.1 présente d'abord un aperçu des contributions des cantons aux OPS, aux associations cantonales de la CRS et aux sections cantonales de l'Association Alzheimer. Les prestations bénéficiant de subventions, les besoins en matière de prestations à l'échelon cantonal ainsi que le contrôle de la qualité, de l'efficience et de l'efficacité des prestations constituent le point central du ch. 3.2. Le ch. 3.3. est consacré à la collaboration entre les cantons et les organisations d'aide à la vieillesse, ainsi qu'à la collaboration entre ces organisations. Un résumé figure au ch. 3.4.

La coordination entre le subventionnement cantonal et le subventionnement fédéral basé sur l'art. 101^{bis} LAVS est débattue au chapitre 4. Le ch. 4.1 porte essentiellement sur la prise en compte des subventions du Fonds AVS lors de l'octroi des contributions cantonales. Le ch. 4.2 traite du besoin de coordination tel qu'il est perçu par les cantons.

Le chapitre 5 contient un résumé des réponses aux questions posées lors de l'enquête, et le chapitre 6 présente les conclusions des chercheurs concernant les besoins en matière de coordination et les mesures envisageables.

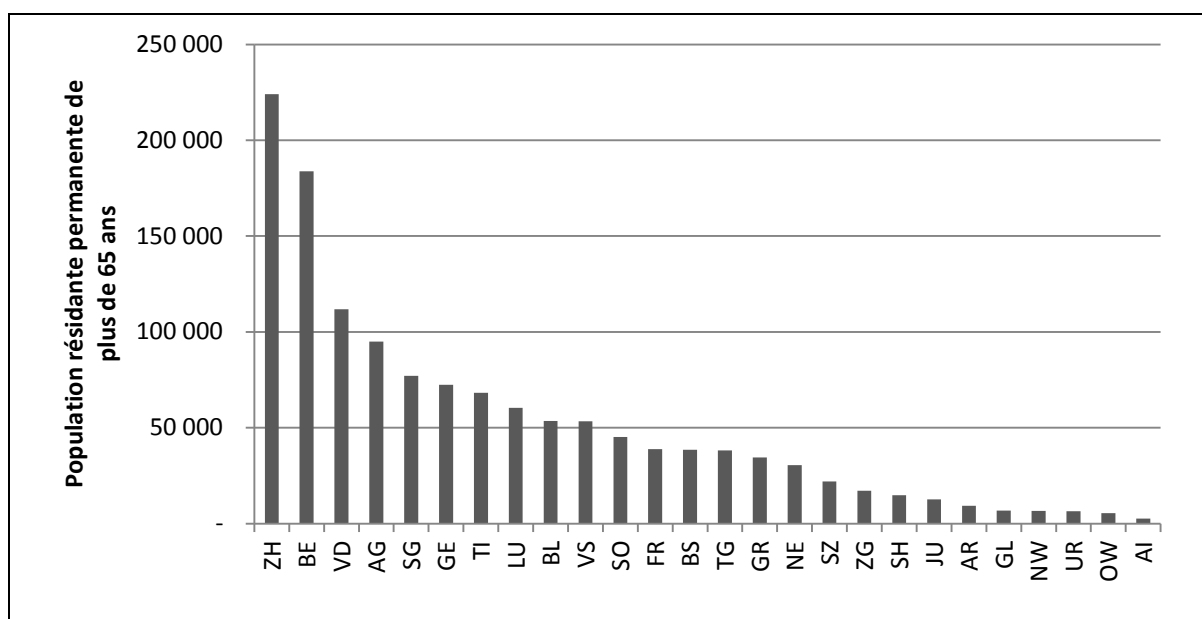
2 Politiques cantonales de la vieillesse et aide à la vieillesse

Les conditions régissant la politique de la vieillesse varient d'un canton à l'autre. Il y a des différences en ce qui concerne d'une part la structure d'âge (ch. 2.1) et, d'autre part, l'étendue des références écrites et le degré de détail des dispositifs réglementaires (ch. 2.2). En outre, l'aide à la vieillesse peut être de la compétence du canton, des communes ou des deux (ch. 2.3.1). Dans certains cantons, les services publics sont épaulés par d'autres institutions, commissions pour les questions de la vieillesse, bureaux et organismes de coordination (ch. 2.3.2). La plupart des services cantonaux responsables de l'aide à la vieillesse et des questions de la vieillesse disent connaître la pratique de la Confédération en matière de subventionnement fondée sur l'art. 101^{bis} LAVS (ch. 2.3.3).

2.1 Comparaison des structures d'âge des cantons

Le graphique sur le nombre de personnes de plus de 65 ans par rapport à la population résidente permanente des cantons (Figure 2.1) montre que c'est dans les cantons de Zurich (224'018 personnes de plus de 65 ans) et de Berne (183'878 personnes de plus de 65 ans) qu'il y a le plus de personnes âgées de plus de 65 ans. Dans le canton d'Appenzell Rhodes-Intérieures en revanche ne vivent que 2'657 retraités susceptibles de solliciter des prestations de l'aide à la vieillesse.

Figure 2.1 : Population résidente permanente de plus de 65 ans par canton (au 31.12.2010)



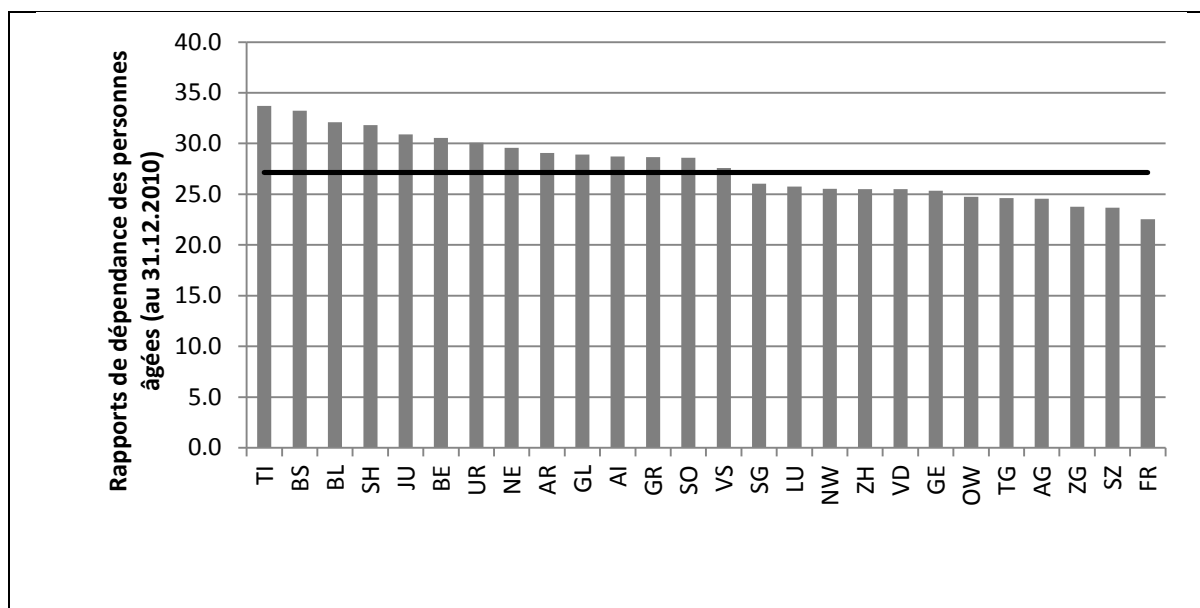
Source : OFS STATPOP.

Lorsque ces valeurs absolues sont mises en relation avec la population active dans les cantons, des différences relativement marquées apparaissent dans la structure de la population de ceux-ci (Figure 2.2). Les chiffres du rapport de dépendance des personnes âgées calculé par l'OFS¹⁵ montrent qu'en 2010 (au 31.12.2010), la part des personnes âgées par rapport à la population active

¹⁵ OFS STATPOP, www.ofs.admin.ch.

(personnes de 20 à 64 ans) s'élevait en Suisse à 27,1. Dans plusieurs cantons, le rapport de dépendance est nettement supérieur à la moyenne suisse. C'est le cas au Tessin (33,7), à Bâle-Ville (33,2), Bâle-Campagne (32,1), Schaffhouse (31,8), dans le Jura (30,9), à Berne (30,5), à Uri (30,1) et à Neuchâtel (29,6). Ce rapport est encore au-dessus de la moyenne à Appenzell Rhodes-Extérieures (29,1), Glaris (28,9), Appenzell Rhodes-Intérieures (28,7), aux Grisons (28,7), à Soleure (28,6) et en Valais (27,6).

Figure 2.2 : Comparaison des rapports de dépendance des personnes âgées (au 31.12.2010)



Source : OFS STATPOP.

Le rapport de dépendance des personnes âgées équivaut au rapport numérique entre personnes âgées de 65 ans ou plus et personnes âgées de 20 à 64 ans. La ligne horizontale indique le rapport de dépendance des personnes âgées en Suisse.

2.2 Politiques cantonales de la vieillesse

2.2.1 Bases

La grande majorité des cantons a défini une politique cantonale de la vieillesse (voir Martin/Moor 2010), le plus souvent sous forme de stratégies, de lignes directrices, de concepts ou de rapports, mais – à l'exception des dispositions d'application pour l'AVS – assez rarement sous forme de textes de loi (voir Rielle et al. 2010). Seuls les cantons d'Appenzell Rhodes-Intérieures¹⁶, du Tessin¹⁷ et de Vaud¹⁸ ont une loi sur l'aide à la vieillesse.

A côté des bases écrites, la tradition joue un rôle primordial dans la politique de la vieillesse menée par les cantons. D'après plusieurs personnes interrogées, des accords existent depuis longtemps avec certaines organisations, accords qui portent sur le soutien financier consenti par le canton et qui ne sont généralement pas remis en question sur le fond.

¹⁶ Gesetz über die öffentliche Altershilfe (Altershilfegesetz, AhiG), du 27 avril 2003, révisée le 24 avril 2005, 801.300.

¹⁷ Legge sull' assistenza e cura a domicilio (LACD), du 30 novembre 2010, 6.4.5.5.

¹⁸ Loi d'aide aux personnes recourant à l'action médico-sociale (LAPRAMS), du 24 janvier 2006 (état: 01.05.2006), 850.11.

Les bases écrites des politiques cantonales de la vieillesse permettent d'identifier des thèmes clés, différents d'un canton à l'autre : la reconnaissance du vieillissement en tant que processus individuel, qui ne doit pas être considéré uniquement comme une phase de déclin, mais abordé de manière différenciée, figure dans plusieurs lignes directrices relatives à la politique de la vieillesse, comme dans les cantons d'Argovie, de Genève, de Glaris, de Schaffhouse, de Schwyz, de Soleure, de Saint-Gall et de Thurgovie (Martin/Moor 2010). Un thème central des choix stratégiques est l'habitat des seniors, à savoir les moyens à mettre en œuvre pour leur permettre de demeurer le plus longtemps possible dans leur environnement familial en disposant d'un maximum d'autonomie et retarder ainsi leur entrée dans un établissement médicosocial (Rielle et al. 2010). L'un des points principaux concerne les formes d'habitat alternatives et répondant aux besoins des personnes âgées qui doivent être encouragées par le canton ou les communes (Rielle et al. 2010). C'est le cas des quartiers solidaires, approche adoptée par exemple dans les cantons de Fribourg et Genève, qui doit ne pas avoir des effets positifs uniquement pour les personnes âgées (Martin/Moor 2010) : les institutions, les professionnels et la population doivent être incités à combattre l'isolement des habitants du quartier et, ainsi, à encourager la cohésion sociale, la qualité de vie et la santé. Dans ce but, les établissements médicosociaux (EMS) du canton de Genève organisent par exemple des échanges avec les quartiers et les communes lors d'activités ou de débats concernant les infrastructures. Il ressort des entretiens approfondis avec le canton de Vaud que celui-ci planifie des projets pilotes allant dans la même direction.

Le bénévolat est un facteur essentiel de l'intégration sociale des personnes âgées et du fonctionnement de la prévoyance vieillesse. Il est encouragé et soutenu dans plusieurs cantons (par ex. Appenzell Rhodes-Intérieures, Berne, Lucerne) (Rielle et al. 2010). Dans d'autres cantons (par ex. Bâle-Ville, Berne, Lucerne, Obwald, Soleure, Saint-Gall, Thurgovie, Uri, Zurich), les textes à la base de la politique de la vieillesse font explicitement référence au fait que les personnes âgées doivent mieux participer aux processus sociaux et aux décisions politiques. Il n'est toutefois que rarement question des barrières architecturales, enjeu de domaines interdisciplinaires tels que les constructions, l'urbanisme, la construction des routes ou les transports publics (Martin/Moor 2010, Rielle et al. 2010).

Les thèmes de la santé, de la promotion de la santé et de la prévention à un âge avancé font aussi partie des fondements de la politique de la vieillesse dans certains cantons (entre autres Berne, Bâle-Ville, Schwyz). Plusieurs cantons au contraire, font du thème de la vieillesse un chapitre des fondements stratégiques et conceptuels de la politique de la santé (Bâle-Ville, Bâle-Campagne, Fribourg, Genève, Jura, Vaud, Zoug) (Rielle et al. 2010).

2.2.2 Groupes cibles

Les études de Martin/Moor (2010) et de Rielle et al. (2010) ne précisent pas si les politiques cantonales de la vieillesse définissent des groupes cibles. Elles signalent simplement que seuls quelques cantons (Argovie, Bâle-Ville, Lucerne, Soleure, Schwyz) font la distinction entre le troisième et le quatrième âge, soit entre les personnes âgées actives, pleines de vitalité et autonomes, et les personnes âgées handicapées, dépendantes et ayant besoin d'aide et de soins.

L'enquête écrite menée auprès des cantons dans le cadre de la présente étude demandait aux personnes responsables de l'aide à la vieillesse et des questions de la vieillesse en général d'indiquer si la politique de la vieillesse de leur canton distinguait des groupes cibles spécifiques. Les données récoltées ont ensuite été complétées lors des entretiens approfondis. Plusieurs cantons ont indiqué

avoir défini des groupes cibles, à savoir les personnes ayant besoin de soins et d'encadrement et, dans certains cantons, les personnes dépendantes sur le plan matériel, les migrants et leurs proches (Tableau 2.1).

Tableau 2.1 : Politique cantonale de la vieillesse et groupes cibles

Canton	Groupes cibles définis dans la politique cantonale de la vieillesse
AI	Personnes en situation financière difficile ¹
BE	Personnes très âgées ou désorientées, personnes fragiles, migrants ²
BS	Personnes tributaires de soins et d'encadrement
GR	Personnes qui ont besoin d'aide, d'encadrement et de soins ; personnes atteintes de démence ³
LU	Personnes vulnérables sur un plan général, salariés âgés, personnes âgées atteintes dans leur santé physique, psychique ou mentale, proches (soignants), personnes âgées défavorisées sur le plan socio-économique (groupes à risque : femmes, familles monoparentales, personnes divorcées, indépendants sans prévoyance vieillesse, personnes avec un handicap et personnes issues de la migration) ⁴
NE	Personnes vulnérables
SH	Proches des personnes âgées
VD	Personnes fragilisées qui ont besoin d'une assistance occasionnelle à domicile
VS	Personnes qui perdent leur autonomie et qui nécessitent l'intervention des services d'aide et de soins à domicile ou l'assistance d'organisations bénévoles
ZH	Personnes dans le besoin sur le plan matériel ou de la santé

Source : enquête écrite auprès des responsables de l'aide à la vieillesse et des questions de la vieillesse de tous les cantons ; entretiens approfondis.

¹ En principe, la politique de la vieillesse du canton d'Appenzell Rhodes-Intérieures vise à mettre à disposition une large palette de prestations ; le canton tient cependant particulièrement à ce que les personnes qui se trouvent dans une situation financière difficile puissent aussi bénéficier de ces prestations.

² La politique du troisième âge du canton de Berne s'attache à combattre le risque d'isolement social de ces personnes en proposant des offres faciles d'accès et ambulatoires.

³ Les homes et les organisations de maintien à domicile financièrement soutenues par le canton doivent prouver qu'ils prennent en compte les besoins des personnes atteintes de démence.

⁴ Voir aussi la stratégie de la vieillesse du canton de Lucerne (Dienststelle Soziales und Gesellschaft, Altersleitbild 2010).

Selon les services interrogés, le fait de cibler des personnes vulnérables pour les prestations des OPS et des associations cantonales de la CRS répond très souvent à des besoins cantonaux ou communaux (Tableau 2.2). Peuvent être par exemple considérées comme des personnes vulnérables, les personnes âgées touchées par la pauvreté, isolées ou issues de la migration, et les personnes très âgées ou en phase de transition (passage de leur appartement à la maison de retraite).

Quatorze services cantonaux interrogés ont indiqué que cibler de tels groupes répondait à un besoin des cantons. Trois de ces cantons participant aux entretiens approfondis ont défini les groupes de personnes vulnérables similaires ou identiques comme groupes cibles visés par leur politique de la vieillesse.

Neuf services cantonaux ont déclaré que cibler des groupes vulnérables répondait plutôt à un besoin du canton. Lors des entretiens approfondis, une des personnes interrogées a jugé qu'il était nécessaire d'accorder la priorité à des groupes déterminés. Trois interlocuteurs ont reconnu un besoin au niveau cantonal, mais deux d'entre eux ont estimé qu'il fallait avant tout mettre à disposition une offre large et prendre en considération différents besoins individuels. Deux personnes interro-

gées ont ajouté qu'il fallait vérifier si cibler des groupes vulnérables était nécessaire alors que la LPC¹⁹ prévoit des aides financières individuelles destinées aux personnes défavorisées.

Seul un service consulté a indiqué dans l'enquête écrite que cibler des personnes vulnérables ne répondait pas vraiment à un besoin du canton. Interrogé sur le sujet par la suite, le service a précisé que les prestations financièrement soutenues par des subsides de l'AVS devraient répondre aux besoins de toutes les personnes âgées.

Tableau 2.2 : Les personnes vulnérables comme groupes cibles et besoin des cantons

Les prestations subventionnées par la Confédération, fournies par les OPS et les associations cantonales de la CRS aux personnes vulnérables, répondent-elles à un besoin selon le service cantonal responsable des questions de la vieillesse ?						
	Total	Oui	Plutôt oui	Plutôt non	Non	Pas de rép.
Nombre de cantons	26	14	9	1	0	2
Part en %	100 %	54 %	35 %	4 %	0 %	8 %

Source : enquête écrite auprès des responsables de l'aide à la vieillesse ou des questions de la vieillesse des cantons. En raison des approximations, la somme des chiffres peut s'écarter légèrement de 100 %.

2.3 Aide à la vieillesse dans les cantons

2.3.1 Compétences

Les services cantonaux responsables de l'aide à la vieillesse ou des questions de la vieillesse interrogés déclarent que les communes jouent dans la plupart des cas un rôle important dans l'aide à la vieillesse. Dans quatre cas seulement (Appenzell Rhodes-Intérieures, Jura, Neuchâtel, Nidwald), le canton est seul responsable de l'aide à la vieillesse.

Dans six cantons (Bâle-Campagne, Glaris, Lucerne, Soleure, Schwyz, Zoug), la question de l'aide à la vieillesse est au contraire du ressort des communes. L'exemple des cantons de Soleure et de Lucerne montre toutefois que, selon les circonstances, le canton peut tout de même jouer un certain rôle. Ainsi, conformément à la loi sur les affaires sociales (Sozialgesetz) du canton de Soleure²⁰, le canton est tenu de mettre en place et de diriger un service de coordination pour les questions de la vieillesse – une tâche qu'il a externalisée en signant une convention de prestations avec l'OPS cantonale. Néanmoins, en vertu de cette convention de prestations²¹, le service de coordination propose aussi des prestations d'aide à la vieillesse telles que des consultations sociales ou des offres dans le domaine du sport et de l'activité physique. Le rôle du canton de Lucerne dans l'aide à la vieillesse est en revanche de nature exclusivement financière. Conjointement avec les communes, il verse une contribution financière régulière à l'association « Zweckverband für institutionelle Sozialhilfe und Gesundheitsförderung (ZiSG) », une partie de cette subvention allant à l'OPS.

¹⁹ Loi fédérale du 6 octobre 2006 sur les prestations complémentaires à l'AVS et à l'AI (LPC), RS 831.30.

²⁰ Sozialgesetz, du 31 janvier 2007, BGS 831.1

²¹ «Leistungsvereinbarung 1. Juli 2011 bis 30. Juni 2015 über den Betrieb einer Koordinationsstelle Alter», Département de l'intérieur du canton de Soleure, représenté par l'office de la sécurité sociale (Amt für Soziale Sicherheit ASO).

Tableau 2.3 : Compétences en matière d'aide à la vieillesse dans les cantons

Collectivités compétentes en matière d'aide à la vieillesse dans les cantons				
		Canton	Communes	Canton et communes
		AI, JU, NE, NW	BL, GL, LU, SO, SZ, ZG	AG, AR, BE, BS, FR, GE, GR, OW, SG, SH, TG, TI, UR, VD, VS, ZH
	Total			
Nombre de cantons	26	4	6	16
Part en %	100%	15 %	23 %	62 %

Source : enquête écrite auprès des responsables de l'aide à la vieillesse ou des questions de la vieillesse des cantons

Dans les 16 autres cantons, tant le canton que les communes ont des compétences en matière d'aide à la vieillesse. Il ressort des indications données par les personnes interrogées que la répartition de ces compétences est différente d'un canton à l'autre : la stratégie, la planification et la surveillance – dépassant en règle générale le cadre de l'aide à la vieillesse – sont plutôt de la compétence du canton, tandis que les communes mettent à disposition l'offre au niveau local. Dans plusieurs cantons, le financement ou le subventionnement d'organisations et d'offres de prestations, entre autres les soins à domicile, sont de la compétence du canton (Grisons, Uri, Valais) ou relèvent à la fois du canton et des communes (Berne, Bâle-Ville, Fribourg, Thurgovie, Vaud, Zurich). En outre, les compétences cantonales en matière d'aide à la vieillesse peuvent avoir un caractère indirect, le canton se trouvant impliqué dans l'aide à la vieillesse (canton de Saint-Gall) parce qu'il a des responsabilités dans le domaine des handicapés (par ex. transport des personnes à mobilité réduite).

Ces dernières années, la répartition des compétences entre canton et communes a fait l'objet de réformes dans certains cantons, comme à Saint-Gall où, sur la base d'une réforme de la loi sur l'aide sociale²², les communes assument depuis 1998 la responsabilité principale de la politique de la vieillesse et de l'aide à la vieillesse. Une nouvelle loi relative aux affaires sociales²³ est également entrée en vigueur dans le canton de Soleure en 2008 ; elle a entraîné une réforme de la répartition des tâches entre le canton et les communes en matière de sécurité sociale et dans le domaine de la vieillesse. L'aide à la vieillesse y est définie comme un champ de prestations communal, tandis que la création et la gestion d'un service de coordination pour les questions de la vieillesse sont du ressort du canton. Dans le canton de Berne, il a été décidé, lors de la révision de la péréquation financière et de la compensation des charges entre le canton et les communes, que le financement des prestations d'aide à la vieillesse devait relever du seul canton, étant donné que les communes ne peuvent guère exercer d'influence dans le domaine des soins (cf. Frischknecht/Hornung 2011).

Dans le canton de Zurich, les interventions parlementaires n'ont par contre pas conduit à renforcer le rôle coordinateur du canton dans le domaine de la vieillesse, conçu comme une tâche transversale relevant de la Confédération, du canton, des communes et de l'ensemble des directions du gouvernement cantonal. En 2006 a été déposée au Grand Conseil une initiative individuelle²⁴ deman-

²² Sozialhilfegesetz, du 27 septembre 1998, 381.1.

²³ Sozialgesetz (SG), du 31 janvier 2007 (au 01.01.2012), 831.1.

²⁴ Initiative individuelle d'Anton Schaller relative à un service spécialisé pour la politique de la vieillesse (Einzelinitiative betreffend Fachstelle Alterspolitik), 20 décembre 2006, KR-Nr. 416/2006.

dant la création d'un service spécialisé pour la politique de la vieillesse et, en 2007, une question²⁵ portant entre autres sur l'instauration d'un service de coordination pour les questions de la vieillesse. Dans sa réponse²⁶ de 2007 à la question parlementaire, le Conseil d'Etat a renvoyé à la procédure d'examen de l'initiative individuelle toujours en cours, qu'il a, finalement recommandé au Parlement cantonal de rejeter en 2008²⁷.

Au niveau cantonal aussi bien qu'au niveau communal, plusieurs départements ou offices peuvent avoir des compétences en lien avec l'aide à la vieillesse, en particulier les domaines Affaires sociales et Santé, mais aussi le domaine Transports publics et Mobilité. Les déclarations des personnes interrogées permettent d'affirmer que, dans quelques cantons, les services cantonaux concernés se livrent régulièrement à des échanges d'informations, parfois de manière informelle, alors que dans d'autres il n'existe aucune coordination entre les services.

2.3.2 Institutions

Selon Rielle et al. (2010), de même que d'après les informations fournies par les responsables cantonaux, plusieurs cantons disposent, dans le domaine de la vieillesse, d'institutions spécifiques assumant une fonction complémentaire à celle de l'administration. Ces organismes peuvent regrouper des représentants des services cantonaux ou communaux spécialisés, des prestataires de services ou des organisations de seniors :

- En 2007, le canton de Neuchâtel a externalisé une partie du domaine de la vieillesse et créé NOMAD (Neuchâtel Organise le Maintien A Domicile). Cet organisme, financé par le service cantonal de la santé, a pour but de permettre aux personnes âgées de rester à domicile aussi longtemps que possible et de leur garantir l'accès aux prestations sociales et aux soins. NOMAD assure en outre un soutien financier aux services d'aide et de soins à domicile, à l'OPS, à l'association cantonale de la CRS et à d'autres organisations. En parallèle, le service cantonal de l'action sociales soutient également l'OPS pour d'autres prestations dans le domaine de la vieillesse.
- Dans le canton de Lucerne, il existe un groupement de collectivités publiques visant à favoriser l'aide sociale et la promotion de la santé institutionnelles (« Zweckverband für institutionelle Sozialhilfe und Gesundheitsförderung ZiSG »), dont la direction se compose, au prorata des participations financières, pour une moitié de délégués du canton et pour l'autre moitié de délégués des communes. Par le biais de l'assemblée des délégués, toutes les communes et le canton sont représentés dans le groupement de collectivités publiques. Le ZiSG verse entre autres des contributions financières à l'OPS cantonale.
- Le canton de Schaffhouse dispose d'une commission permanente pour les questions de la vieillesse, dans laquelle sont représentés le canton, les communes, plusieurs fournisseurs de prestations (aide et soins à domicile, Pro Senectute) et des associations de seniors.

²⁵ Question de Renate Büchi-Wild (SP, Richterswil) relative à la compétence en matière de questions qui concernent le troisième âge (Anfrage betreffend Zuständigkeit für Themen die das Alter betreffen), 1^{er} octobre 2007, KR-Nr. 302/2007.

²⁶ Extrait du procès-verbal du Conseil d'Etat du canton de Zurich, séance du 12 décembre 2007, KR-Nr. 302/2007.

²⁷ Proposition du Conseil d'Etat du 26 novembre 2008 relative à la décision du Grand Conseil concernant l'initiative individuelle KR-Nr. 416/2006 se rapportant à un service consacré à la politique de la vieillesse

- Le canton de Soleure dispose depuis 2011 d'un bureau de coordination pour les questions de la vieillesse²⁸ externe à l'administration, géré par l'OPS cantonale.
- Le canton de Saint-Gall dispose d'une commission cantonale spécialisée pour les questions de la vieillesse, réunissant les services cantonaux et communaux ainsi que les assureurs sociaux et maladie.
- Le canton de Vaud dispose d'un Conseil de politique sociale, composé de trois représentants du canton et des communes et qui se prononce sur les subventions dans le domaine social. Les organisations adressent leurs demandes de subventions au canton, le Conseil statue. Dès lors, les communes ne versent pratiquement pas de subventions directement aux organisations.

2.3.3 Informations sur le subventionnement en vertu de l'art. 101^{bis} LAVS

De nombreux services cantonaux responsables de l'aide à la vieillesse ou des questions de la vieillesse ont déclaré qu'avant l'enquête, ils connaissaient la pratique de la Confédération en matière de subventionnement basée sur de l'art. 101^{bis} LAVS (Tableau 2.4). 22 des 26 services interrogés ont indiqué en avoir eu connaissance, quatre services ont déclaré avoir eu partiellement connaissance de cette pratique.

Tableau 2.4 : Informations sur le subventionnement par la Confédération

Le service cantonal responsable des questions de la vieillesse savait-il avant l'enquête que la Confédération subventionne certaines organisations et prestations dans le domaine de l'aide à la vieillesse ?					
		Oui	En partie	Non	Pas de rép.
		AG, AI, BL, BS, GE, GL, GR, JU, NE, NW, OW, SG, SH, SO, SZ, TG, TI, UR, VD, VS, ZG, ZH	AR, BE, FR, LU		
	Total				
Nombre de cantons	26	22	4	0	0
Part en %	100 %	85 %	15 %	0 %	0 %

Source : enquête écrite auprès des personnes responsables de l'aide à la vieillesse ou des questions de la vieillesse des cantons

La RPT, sur laquelle est basée la pratique actuelle de la Confédération en matière de subventionnement a, selon les informations recueillies lors des entretiens approfondis, amené plusieurs cantons à modifier leur pratique en matière de subventions : par ex. le contrat de prestations conclu entre le canton de Berne et l'OPS cantonale n'existe sous sa forme actuelle que depuis l'entrée en vigueur de la RPT ; les prestations qui ne bénéficiaient plus de subventions de l'AVS sont désormais soutenues financièrement par le canton. Le canton de Neuchâtel a également repris à sa charge des prestations qui, avec l'entrée en vigueur de la RPT, ne bénéficiaient plus du soutien du Fonds AVS, telles que le service de repas de l'OPS cantonale ou les soins à domicile proposés par l'association cantonale de la CRS. Le canton du Tessin octroie son soutien financier aux organisations en tenant compte de la nouvelle donne découlant de la RPT et finance uniquement des presta-

²⁸ «Leistungsvereinbarung 1. Juli 2011 bis 30. Juni 2015 über den Betrieb einer Koordinationsstelle Alter», Département de l'intérieur du canton de Soleure, représenté par l'office de la sécurité sociale (Amt für Soziale Sicherheit ASO).

tions qui ne sont pas subventionnées par l'AVS (le service de transport de la Croix-Rouge constitue une exception). L'entrée en vigueur de la RPT a aussi conduit, par exemple dans le canton de Vaud, à une nouvelle répartition du financement des prestations dans le domaine social²⁹, entre les communes et le canton, à savoir pour moitié par le canton et pour moitié par les communes.

2.4 Bilan intermédiaire

L'aide à la vieillesse dans les cantons joue un rôle primordial pour permettre aux personnes âgées de vivre le plus longtemps possible en bonne santé à leurs domicile, objectif que recherchent précisément les cantons. Certes, les services fournis ne se limitent pas à l'aide à domicile, puisque diverses prestations (p. ex. consultation sociale, service fiduciaire) sont aussi proposées dans les homes. Le but premier est toutefois de retarder l'entrée en EMS des aînés grâce à des services de transport, à l'organisation d'activités sportives et à des services de visite, d'aide, d'encadrement et de soins à domicile.

La demande potentielle en chiffre absolus pour de telles prestations est variable : si à Zurich ou à Berne vivent environ 220 000 et 180 000 personnes à la retraite, le nombre de personnes de plus de 65 ans résidant dans les cantons de Glaris, Uri, Obwald et Nidwald, ou encore Appenzell Rhodes-Extérieures et Appenzell Rhodes-Intérieures, est inférieur à 10 000. De plus, la structure d'âge est différente d'un canton à l'autre. Ainsi, dans les cantons du Tessin, de Bâle-Ville, Bâle-Campagne, Schaffhouse, du Jura, de Berne, Uri ou Neuchâtel, par rapport au nombre de personnes y exerçant une activité lucrative, il y a un plus grand nombre de personnes de plus de 65 ans que la moyenne suisse, tandis que, par exemple, dans les cantons de Lucerne, Zurich, Vaud ou Genève, la part d'aînés y est inférieure à la moyenne nationale.

Le processus de vieillissement est individuel et toutes les personnes âgées ne sont pas tributaires de prestations d'aide. Les lignes directrices en matière de politique de la vieillesse en tiennent compte. Elles définissent ainsi des groupes cibles de personnes qui, pour des raisons de santé ou d'ordre matériel, requièrent plus que d'autres de l'aide, des soins ou un encadrement.

Dans certains cantons, l'organisation et le financement des prestations d'aide incombent au canton (par ex. Jura, Neuchâtel, Appenzell Rhodes-Intérieures), et dans d'autres aux communes (par ex. Bâle-Campagne, Lucerne). Toutefois, la majorité des cantons en fait une tâche incombant à la fois au canton et aux communes (par ex. Berne, Fribourg, Genève, Schaffhouse, Zurich). Les prestations sont fournies en règle générale dans tous les cantons par des organisations spécifiques actives à l'échelle locale ou nationale, non seulement sous forme de travail rémunéré, mais aussi souvent sous forme de bénévolat.

L'objectif d'encourager le maintien à domicile des personnes âgées le plus longtemps possible concorde avec la stratégie du Conseil fédéral en matière de politique de la vieillesse définie en 2007. Outre les cantons ou les communes, la Confédération participe aussi au financement des prestations d'aide à la vieillesse. Son rôle est toutefois limité depuis l'entrée en vigueur de la RPT en 2008 : si, avant cette réforme, la Confédération accordait des subventions de l'AVS aussi bien aux

²⁹ Loi sur l'organisation et le financement de la politique sociale (LOF), du 24 novembre 2003, RSV 850.01; décret du 2 octobre 2007 réglant les modalités d'application de l'impact financier de la RPT sur les communes vaudoises pour la facture sociale, RSV 175.516.

institutions actives sur le plan national qu'à des organisations d'aide à la vieillesse locales, l'art. 101^{bis} LAVS adapté dans le cadre de la RPT prévoit désormais de n'allouer des subventions de l'AVS qu'à des institutions actives sur le plan national, le subventionnement de l'aide et des soins à domicile étant désormais de la compétence des cantons. Certaines organisations (Pro Senectute Suisse, CRS et Association Alzheimer) transfèrent à leurs sections cantonales une partie des subventions allouées en vertu de l'art. 101^{bis} LAVS, pour la fourniture de prestations spécifiques d'aide à la vieillesse (par ex. consultation sociale, services de transport, groupes et cours à l'intention des aînés et de leurs proches) – une pratique qui n'a pas changé après l'introduction de la RPT et que les services cantonaux responsables de l'aide à la vieillesse ou des questions de la vieillesse disent connaître. L'art. 223, al. 2, RAVS permet de continuer à allouer des subventions, à titre exceptionnel, pour des prestations d'aide aux personnes âgées fournies dans le cadre de l'aide à domicile et des services ambulatoires pour autant qu'elles soient dispensées par des bénévoles.

En règle générale, les services cantonaux responsables estiment que les prestations de Pro Senectute et de la CRS ciblées sur des groupes de personnes vulnérables répondent à un besoin du canton.

3 Soutien financier aux organisations d'aide à la vieillesse

Dans certains cantons, les sections cantonales des organisations d'aide à la vieillesse Pro Senectute, CRS et Association Alzheimer subventionnées en vertu de l'art. 101^{bis} LAVS reçoivent des soutiens financiers réguliers (ch. 3.1). Ces subventions sont en règle générale liées à la fourniture de prestations déterminées. Il peut s'agir de prestations qui sont également soutenues en vertu de l'art. 101^{bis} LAVS ou qui bénéficiaient de subventions de l'AVS jusqu'à l'entrée en vigueur de la RPT soit d'autres prestations de ces organisations (ch. 3.2). Quelques cantons accordent aussi un soutien financier à d'autres acteurs, qui fournissent des prestations semblables ou identiques (ch. 3.2.5).

Lorsque les prestations des organisations sont soutenues par des contributions cantonales et par des subventions selon l'art. 101^{bis} LAVS, on est en présence d'un cofinancement. En vertu de l'art. 224 RAVS, les subventions cantonales et les éventuelles subventions communales devraient donc être prises en compte par l'OFAS lors du versement de prestations financières selon l'art. 101^{bis} LAVS.

On peut en outre se demander comment les services compétents déterminent le besoin de prestations et si les prestations soutenues en vertu de l'art. 101^{bis} LAVS répondent effectivement à un besoin du canton (ch. 3.2.1). De même, il faut se demander comment les services cantonaux compétents vérifient la qualité, l'efficacité et l'efficacé des prestations qu'ils soutiennent financièrement (ch. 3.2.6). En règle générale, la collaboration entre les organisations et les services cantonaux compétents est considérée comme bonne ; selon les personnes interrogées, divers problèmes peuvent cependant se poser dans la collaboration entre organisations (ch. 3.3).

3.1 Subventions cantonales aux organisations d'aide à la vieillesse

3.1.1 Subventions aux organisations de Pro Senectute, aux associations cantonales de la CRS et aux sections cantonales de l'Association Alzheimer

Pro Senectute, la Croix-Rouge Suisse et l'Association Alzheimer Suisse bénéficient de subventions de l'AVS en vertu de l'art. 101^{bis} LAVS. Elles transfèrent toujours une partie de ces subventions à leurs sections cantonales, afin que les prestations d'aide à la vieillesse prévues dans les contrats de prestations puissent être fournies sur le plan local dans les cantons (cf. ch. 3.1.5). Au vu de l'art. 224, al. 1, RAVS, l'OFAS, unité administrative responsable, est tenu de prendre en compte les contributions financières provenant d'autres collectivités locales de droit public lors du paiement des subventions. Il importe donc de savoir si les cantons, et le cas échéant les communes, versent des subventions régulières aux OPS, aux associations cantonales de la CRS ainsi qu'aux sections cantonales de l'Association Alzheimer Suisse. Dans l'enquête écrite, les services cantonaux responsables de l'aide à la vieillesse ou des questions de la vieillesse ont été priés d'indiquer si, à leur connaissance, le canton ou le cas échéant les communes versent une contribution financière régulière à l'OPS, à l'association cantonale de la Croix-Rouge ou à la section cantonale de l'Association Alzheimer et, dans l'affirmative, d'indiquer le montant annuel de dette contribution. Les informations ci-après se réfèrent en règle générale à la pratique des cantons en matière de subventionnement, les données disponibles sur le régime des subventions communales étant incomplètes. Outre les indications issues de l'enquête écrite, des informations concernant les subventions communales allouées aux OPS ont été reprises de l'évaluation en cours de Pro Senectute effectuée par le

Contrôle fédéral des finances³⁰. Ces indications proviennent du rapport annuel 2010 des OPS et sont présentées séparément dans les paragraphes ci-après.

Tableau 3.1 : Subventions régulières à l'OPS, à l'association cantonale de la CRS et à la section cantonale de l'Association Alzheimer

Selon les informations dont dispose le service responsable des questions de la vieillesse, le canton (ou le cas échéant les communes) subventionne-t-il de manière régulières les organisations suivantes ?				
OPS	Oui	Non	Pas d'indic.	
	AI, AR, BE, BS, FR, GE, GL, GR, JU, LU, NE, NW, SG ¹ , SH, SO, SZ, TG, TI, UR, VD, VS, ZG, ZH ²	-	AG ³ , BL ⁴ , OW ⁵	
Total				
Nombre de cantons	26	23	0	3
Part en %	100 %	88 %	0 %	12 %
Association cantonale de la CRS	Oui	Non	Pas d'indic.	
	FR, GE, GL, GR, LU ⁶ , NE, SH, TG, TI, UR, VD	BE, BS, JU, NW, OW, SG, SO, SZ, VS, ZG, ZH	AG, AI, AR, BL	
Total				
Nombre de cantons	26	11	11	4
Part en %	100 %	42 %	42 %	15 %
Section cantonale de l'Association Alzheimer	Oui	Non	Pas d'indic.	
	BE, FR, GE, GR, NW, VD	AG, AI, AR, BL, BS, GL, JU, NE, OW, SG, SH, SO, SZ, TG, TI, UR, VS, ZG, ZH	LU	
Total				
Nombre de cantons	26	6	19	1
Part en %	100 %	23 %	73 %	4 %

Source : enquête écrite auprès des personnes responsables de l'aide à la vieillesse ou des questions de la vieillesse de tous les cantons.

En raison des approximations, la somme des valeurs peut légèrement s'écarter de 100 %.

¹ Selon le rapport annuel 2010 de l'OPS de Saint-Gall, des contrats de prestations ont été conclus avec les communes (www.sg.pro-senectute.ch/de/region/berichte_statistik).

² Selon le rapport annuel 2010 de l'OPS de Zurich, des contrats de prestations ont été conclus avec la ville de Zurich et la ville de Winterthur (www.zh.pro-senectute.ch/de/ueberuns/jahresberichte).

³ Selon le rapport annuel 2010 de l'OPS d'Argovie, les subventions communales sont transitoires ; on peut donc admettre qu'elles ne sont pas régulières (www.ag.pro-senectute.ch/data/13/jahresbericht_2010.pdf).

⁴ Selon le rapport annuel 2010 de l'OPS des deux Bâle, l'OPS a reçu en 2010 des subventions non spécifiées des communes de Bâle-Campagne (www.bb.pro-senectute.ch/pdf/jahresrechnung10.pdf).

⁵ L'enquête a révélé que des subventions sont versées à l'OPS du canton d'Obwald, mais sans préciser si elles sont régulières, dans le cadre d'un contrat de prestations ou de subventions. Selon le rapport annuel 2010 de l'OPS d'Obwald, l'OPS a reçu en 2010 des subventions cantonales et communales non spécifiées (www.ow.pro-senectute.ch/ueberuns/jahresberichte.html).

⁶ Subvention communale ; information recueillie lors de l'enquête, sans indication chiffrée quant au montant.

21 des 26 services cantonaux compétents pour l'aide à la vieillesse ou les questions de la vieillesse ont indiqué que l'OPS recevait un soutien financier régulier de la part du canton, par exemple dans le cadre d'un contrat de prestations ou de subventions (Tableau 3.1). Selon le rapport annuel 2010, les OPS des cantons de Saint-Gall³¹ et de Zurich³² ont reçu des contributions financières basées

³⁰ L'évaluation de la CDF étant centrée sur Pro Senectute, on ne dispose pas d'informations supplémentaires comparables concernant d'éventuelles subventions communales allouées aux associations cantonales de la CRS et aux sections cantonales de l'Association Alzheimer.

³¹ www.sg.pro-senectute.ch/de/region/berichte_statistik.

sur des contrats de prestations conclus avec les communes. Les rapports annuels 2010 des OPS des cantons de Bâle-Campagne³³ et d'Obwald³⁴ font état de contributions financières communales sans qu'il soit toutefois précisé s'il s'agit de contributions régulières ou uniques. En outre, selon les services compétents mentionnés, 11 cantons accordent des subventions régulières aux associations cantonales de la CRS. Seuls deux cantons subventionnent de manière régulière la section cantonale de l'Association Alzheimer.

De plus, selon ces mêmes services, certains cantons ont accordé des subventions uniques aux OPS (Glaris, Schwyz, Zoug), aux associations cantonales de la CRS (Lucerne, Soleure) ainsi qu'aux sections cantonales de l'Association Alzheimer (Lucerne, Schaffhouse).

Tableau 3.2 : Contributions forfaitaires et soutiens financiers accordés aux OPS, aux associations cantonales de la CRS et aux sections cantonales de l'Association Alzheimer pour des prestations définies

Selon les informations dont dispose le service responsable des questions de la vieillesse, une contribution forfaitaire est-elle versée et / ou certaines prestations spécifiques sont-elles soutenues financièrement ?					
OPS		Forfait	Prestations spécifiques	Forfait et prestations spécifiques	Pas d'indication
		GR, JU, OW, VS	AR, BE, BS, GE, GL, LU, SH, SO, TG, TI, UR, VD, ZG	AI, BL, FR, NE, NW, SZ	AG
Total					
Nombre de cantons	24	4	13	6	1
Part en %	100 %	17 %	54 %	25 %	4 %
Association cantonale de la CRS		Forfait	Prestations spécifiques	Forfait et prestations spécifiques	Pas d'indication
		GR	FR, GE, LU, NE, SH, SO, TG, TI, UR, VD	GL	AG
Total					
Nombre de cantons	13	1	10	1	1
Part en %	100 %	8 %	77 %	8 %	8 %
Section cantonale de l'Association Alzheimer		Forfait	Prestations spécifiques	Forfait et prestations spécifiques	Pas d'indication
		GR, SH	BE, FR, GE, LU, NW, VD	-	-
Total					
Nombre de cantons	8	2	6	0	0
Part en %	100 %	25 %	75 %	0 %	0 %

Source : enquête écrite auprès des personnes responsables de l'aide à la vieillesse ou des questions de la vieillesse de tous les cantons.

En raison des approximations, la somme des valeurs peut légèrement s'écarter de 100 %.

Selon les services cantonaux consultés, les subventions uniques ou régulières allouées aux OPS, aux associations cantonales de la Croix-Rouge et aux sections cantonales de l'Association Alzheimer sont majoritairement liées à la fourniture de certaines prestations spécifiques (Tableau 3.2). Le soutien financier n'est que rarement accordé exclusivement sous forme de forfaits. Une petite partie

³² www.zh.pro-senectute.ch/de/ueberuns/jahresberichte.

³³ www.bb.pro-senectute.ch/pdf/jahresrechnung10.pdf.

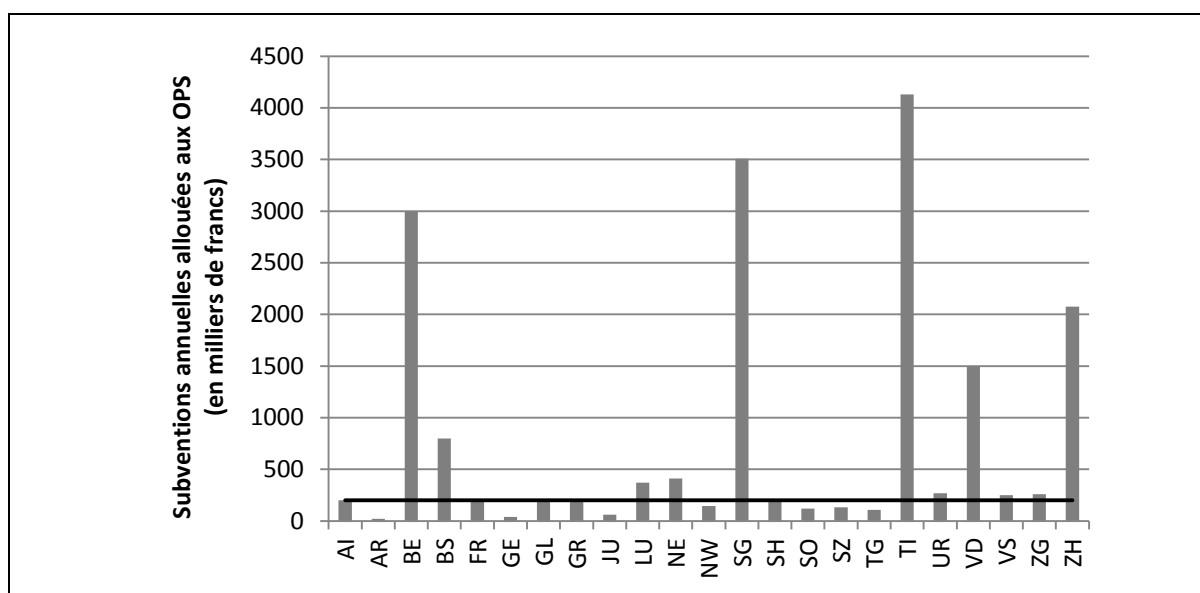
³⁴ www.ow.pro-senectute.ch/ueber-uns/jahresberichte.html.

des cantons alloue aussi bien un montant forfaitaire que des contributions financières pour des prestations définies.

3.1.2 Comparaison des subventions régulières aux OPS, aux associations cantonales de la CRS et aux sections cantonales de l'Association Alzheimer

Les renseignements fournis par les services cantonaux consultés permettent de comparer les subventions régulières allouées annuellement aux OPS, aux associations cantonales de la CRS et aux sections cantonales de l'Association Alzheimer (certains montants sont des estimations). Des informations complémentaires relatives aux subventions communales versées aux OPS ont été recueillies ponctuellement dans les comptes annuels 2010 de ces mêmes organisations ; elles sont présentées séparément ci-après³⁵.

Figure 3.1 : Subventions cantonales aux OPS



Source : enquête écrite auprès des personnes responsables de l'aide à la vieillesse ou des questions de la vieillesse de tous les cantons ; rapports annuels 2010 des OPS de Saint-Gall et de Zurich pour ce qui est des contrats de prestations conclus avec les communes du canton de Saint-Gall ainsi qu'avec les villes de Zurich et de Winterthur (www.sg.pro-senectute.ch/de/region/berichte_statistik; www.zh.pro-senectute.ch/de/ueberuns/jahresberichte).

La ligne horizontale, à 200 000 francs, représente la médiane.

Selon les rapports annuels des OPS, des subventions ont été aussi versées en 2010 aux OPS des cantons suivants : à Bâle-Campagne 248 367 francs par les communes (www.bb.pro-senectute.ch/pdf/jahresrechnung10.pdf), à Obwald 80 000 francs par le canton et les communes (<http://www.ow.pro-senectute.ch/ueber-uns/jahresberichte.html>).

Il n'y a toutefois pas d'informations permettant de savoir si ces subventions sont régulières ou uniques, c'est pourquoi elles ne sont pas reprises dans le tableau.

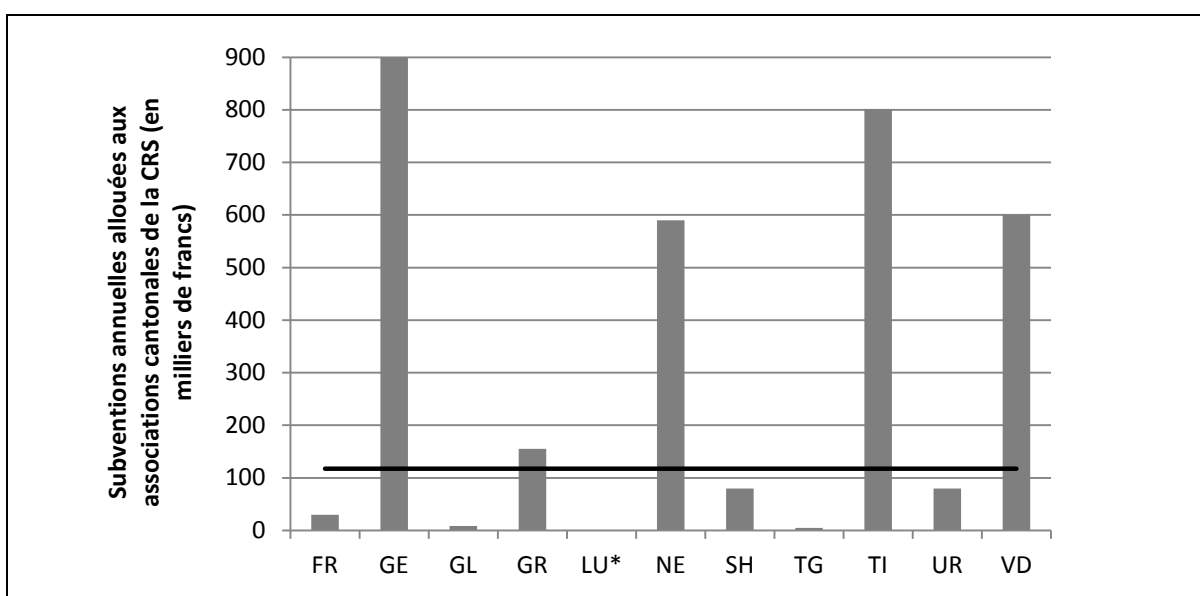
Les montants des subventions régulières versées annuellement aux organisations varient considérablement selon les cantons : la moitié des cantons qui accordent régulièrement un soutien financier aux OPS verse 200 000 francs ou plus par an à l'organisation (Figure 3.1). Ainsi le montant annuel versé par le canton du Tessin se monte à 4 130 000 francs, celui des communes du canton de

³⁵ Ces informations ont été recueillies par le Contrôle fédéral des finances (CDF) dans le cadre d'une évaluation de Pro Senectute. Il n'existe pas de données comparables au sujet des subventions communales versées aux organisations cantonales de la CRS ou aux sections cantonales de l'Association Alzheimer.

Saint-Gall à 3 508 000 francs³⁶, celui du canton de Berne à 3 000 000 francs et celui des villes de Zurich et de Winterthour à 2 078 000 francs³⁷. Sont aussi nettement supérieurs à la moyenne de 200 000 francs les montants versés par les cantons de Vaud (1 500 000 francs) et de Bâle-Ville (800 000 francs).

Le soutien financier régulier accordé aux associations cantonales de la CRS est en moyenne inférieur à celui accordé aux OPS (Figure 3.2) : la moitié des cantons verse en effet 117 500 francs ou plus par an à une association cantonale de la CRS. La subvention annuelle du canton de Genève se monte à 900 000 francs³⁸, celle du canton du Tessin à 801 200 francs. Les subventions cantonales annuelles de Vaud (600 000 francs) et de Neuchâtel (590 000 francs)³⁹ sont également nettement au-dessus de la moyenne.

Figure 3.2 : Subventions cantonales aux associations cantonales de la CRS⁴⁰



Source : enquête écrite auprès des personnes responsables de l'aide à la vieillesse ou des questions de la vieillesse de tous les cantons.

La ligne horizontale, à 117 500 francs, représente la médiane.

* Le montant des subventions communales du canton de Lucerne ne figure pas dans les données recueillies lors de l'enquête (cf. tableau 3.1).

³⁶ Rapport annuel 2010 de Pro Senectute de St-Gall sur les contrats de prestations passés avec les communes du canton (www.sg.pro-senectute.ch/de/region/berichte_statistik).

³⁷ Rapport annuel 2010 de Pro Senectute de Zurich sur les contrats de prestations passés avec les communes de Zurich et de Winterthour (www.zh.pro-senectute.ch/de/ueberuns/jahresberichte).

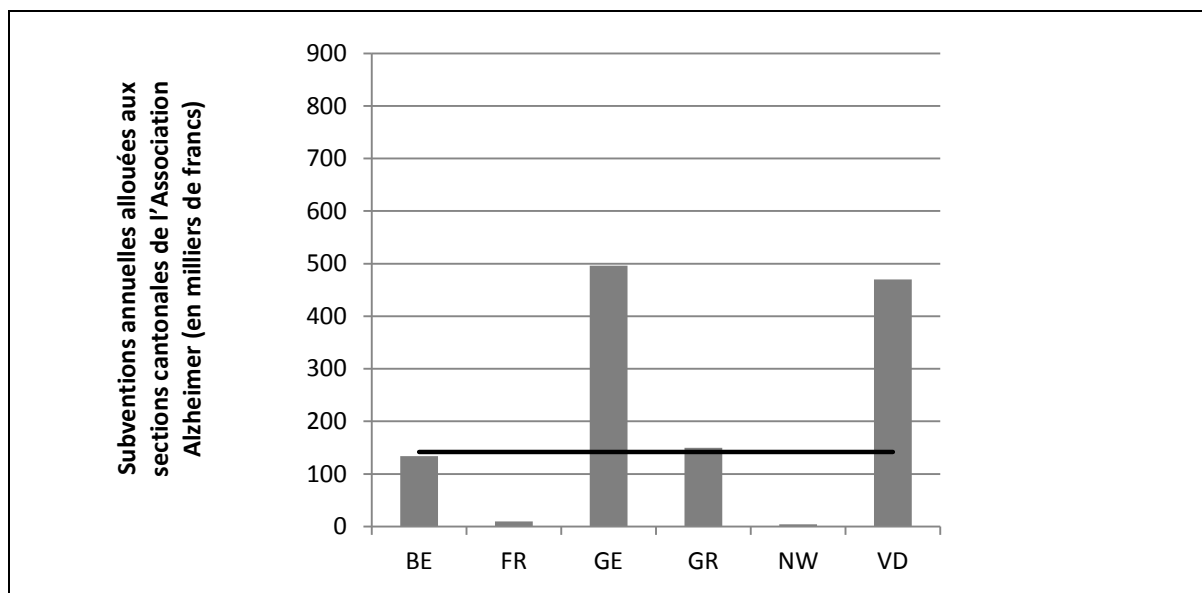
³⁸ La contribution du canton de Genève à l'association cantonale de la CRS comprend, outre les prestations d'aide à la vieillesse, des subventions pour l'aide au retour des demandeurs d'asile déboutés et des personnes sans autorisation de séjour, ainsi que pour l'aide aux migrants.

³⁹ La contribution du canton de Neuchâtel à l'association cantonale de la CRS comprend, outre les prestations d'aide à la vieillesse, des subventions pour la puériculture et les conseils aux parents.

⁴⁰ Les contributions des cantons de Genève, des Grisons et de Neuchâtel comprennent des subventions qui ne sont pas affectées à l'aide à la vieillesse, mais aux domaines suivants : l'aide au retour pour demandeurs d'asile déboutés et personnes sans autorisation de séjour ainsi que l'aide aux migrants (Genève), l'intégration professionnelle et les programmes d'occupation (Grisons), les conseils aux parents pour les nourrissons (Neuchâtel), l'encadrement à domicile d'enfants handicapés (Schaffhouse).

Selon les services interrogés, seules six sections cantonales de l'Association Alzheimer reçoivent des subventions cantonales régulières (Figure 3.3) : les subventions les plus importantes sont versées par les cantons de Genève (496 300 francs par an) et de Vaud (470 000 francs par an).

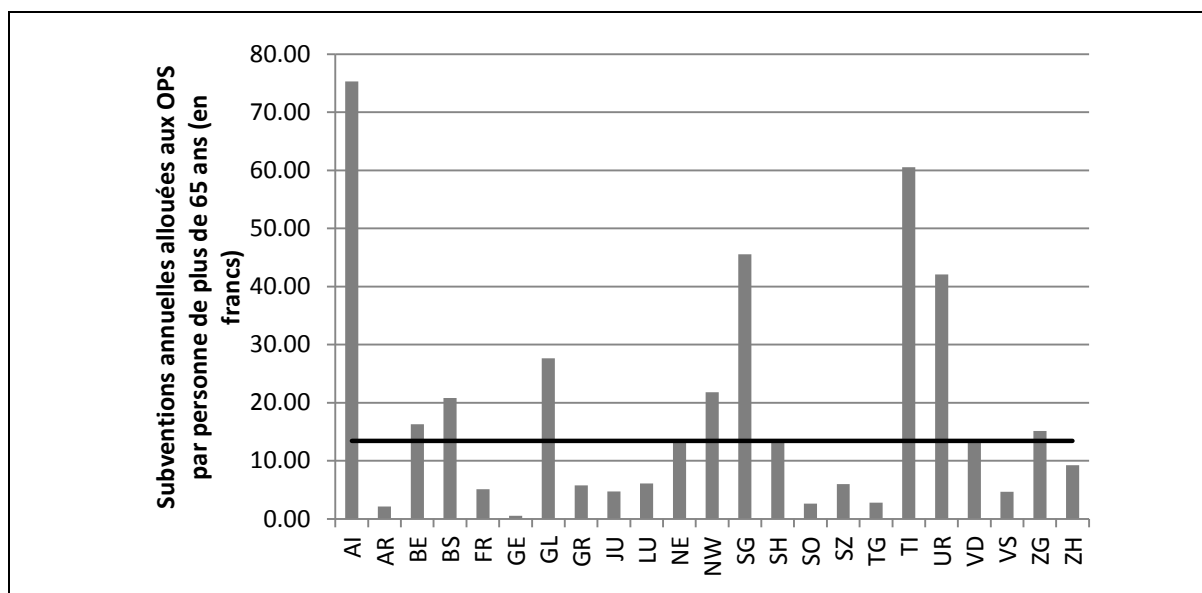
Figure 3.3 : Subventions aux sections cantonales de l'Association Alzheimer



Source : enquête écrite auprès des personnes responsables de l'aide à la vieillesse ou des questions de la vieillesse de tous les cantons.

La ligne horizontale, à 142 000 francs, représente la médiane.

Figure 3.4 : Subventions aux OPS, par personne de plus de 65 ans



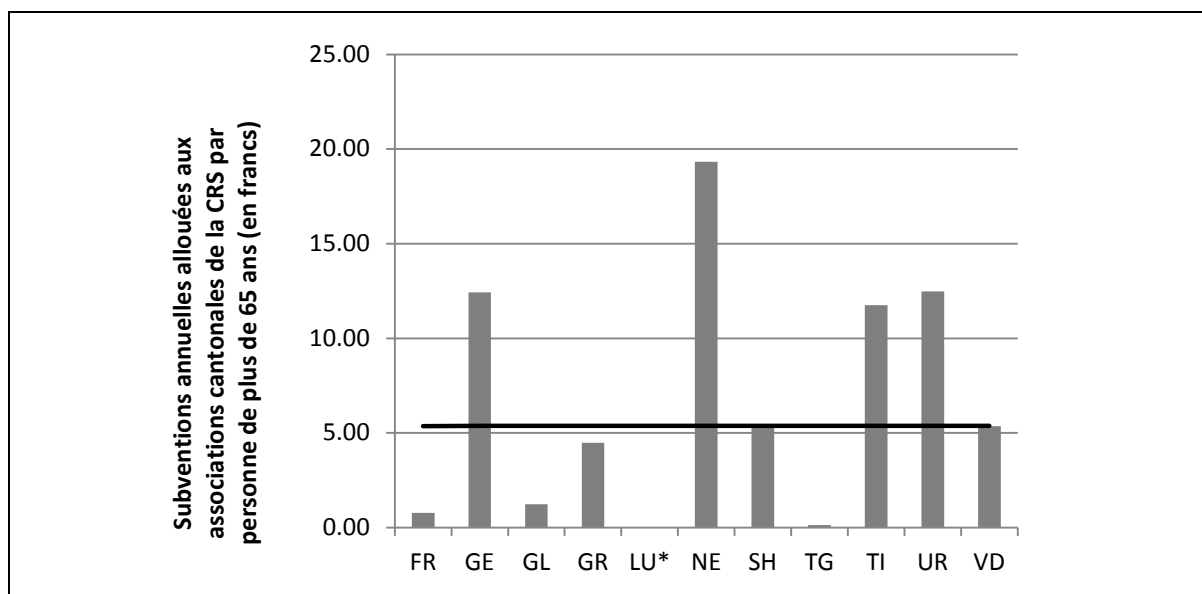
Sources : enquête écrite auprès des personnes responsables de l'aide à la vieillesse ou des questions de la vieillesse de tous les cantons ; rapports annuels 2010 des OPS de Saint-Gall et de Zurich pour ce qui est des contrats de prestations conclus avec les communes du canton de Saint-Gall ainsi qu'avec les villes de Zurich et de Winterthour (www.sg.pro-senectute.ch/de/region/berichte_statistik; www.zh.pro-senectute.ch/de/ueberuns/jahresberichte) ; OFS STATPOP.

La ligne horizontale, à 13 fr. 41, indique la médiane.

Si on met en relation le montant des subventions et le nombre de personnes standardisées de plus de 65 ans de la population résidente permanente des cantons (cf. ch. 2.1), on note également des différences considérables entre les subventions allouées aux OPS, aux associations cantonales de la Croix-Rouge et aux sections cantonales de l'Association Alzheimer : ainsi, les subventions annuelles standardisées des cantons d'Appenzell Rhodes-Intérieures (environ 75 francs), du Tessin (environ 61 francs), de Saint-Gall (environ 46 francs)⁴¹ et d'Uri (environ 41 francs), versées à l'OPS, sont-elles nettement supérieures à la moyenne des subventions cantonales, qui est d'environ 13 francs par personne (Figure 3.4). La moitié des cantons verse à l'OPS une contribution inférieure ou égale à environ 13 francs par personne de plus de 65 ans.

La moyenne des subventions annuelles standardisées versées aux associations cantonales de la CRS est d'environ 5 francs par personne de plus de 65 ans. Elles sont nettement inférieures à celles versées aux OPS (Figure 3.5) : les subventions les plus élevées sont versées dans les cantons de Neuchâtel (environ 19 francs), d'Uri (environ 13 francs), de Genève (environ 12 francs) et du Tessin (environ 12 francs).

Figure 3.5 : Subventions aux associations cantonales de la CRS, par personne de plus de 65 ans



Sources : enquête écrite auprès des personnes responsables de l'aide à la vieillesse ou des questions de la vieillesse de tous les cantons ; OFS STATPOP.

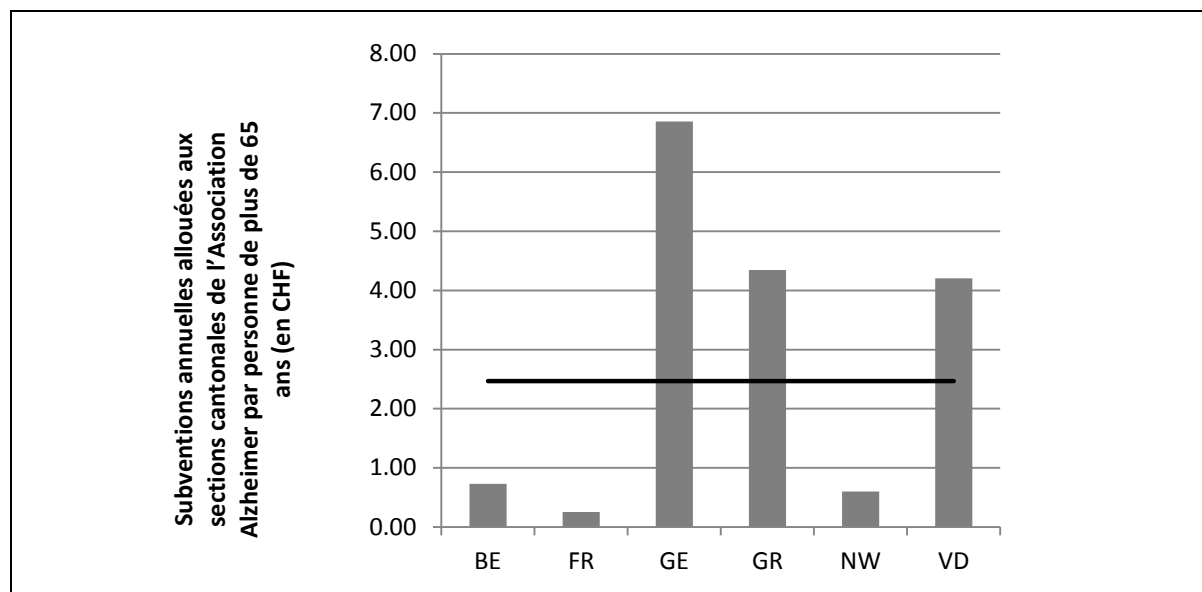
La ligne horizontale, à 5 fr. 38, représente la médiane.

* Le montant des subventions communales du canton de Lucerne ne figure pas dans les données recueillies lors de l'enquête (cf. tableau 3.1).

En ce qui concerne les subventions annuelles allouées aux sections cantonales de l'Association par personne de plus de 65 ans, les sommes les plus élevées sont celles des cantons de Genève (environ 7 francs), des Grisons (environ 4 francs) et de Vaud (environ 4 francs) (Figure 3.6). Dans les autres cantons, ces subventions sont inférieures à un franc par personne de plus de 65 ans.

⁴¹ Subventions communales basées sur un contrat de prestations (rapport annuel 2010 de l'OPS de Saint-Gall ; www.sg.pro-senectute.ch/de/region/berichte_statistik).

Figure 3.6 : Subventions aux sections cantonales de l'Association Alzheimer, par personne de plus de 65 ans



Sources : enquête écrite auprès des personnes responsables de l'aide à la vieillesse ou des questions de la vieillesse de tous les cantons ; OFS STATPOP.

La ligne horizontale, à 2 fr. 47, représente la médiane.

3.2 Prestations des organisations d'aide à la vieillesse, subventionnées par les cantons

3.2.1 Besoin cantonal en matière de prestations d'aide à la vieillesse

Selon les informations récoltées lors des entretiens approfondis réalisés dans les cantons, l'offre de prestations d'aide à la vieillesse, soutenue par le canton, s'est souvent développée au fil du temps. Lorsque les organisations présentent aux autorités cantonales une demande de soutien financier pour des prestations nouvelles ou existantes, elles doivent en règle générale fournir la preuve du besoin. Parfois les nouvelles prestations sont d'abord subventionnées en tant que projets pilotes cantonaux, comme les visites préventives à domicile et les placements en famille d'accueil dans le canton de Berne (Frischknecht/Hornung 2011) ou en tant que projets pilotes supracantonaux comme le projet « Bonnes pratiques de promotion de la santé des personnes âgées » initié par le canton de Berne.

Dans certains cantons, la loi précise quelles sont les prestations soutenues et encouragées par le canton dans le domaine de l'aide à la vieillesse et dans celui de l'aide et des soins à domicile :

- Selon la loi sur l'aide à la vieillesse⁴² du canton d'Appenzell Rhodes-Intérieures, sont promus les services de visite en collaboration avec les paroisses et l'OPS, le bénévolat, les consultations, l'aide et les soins à domicile ou en ambulatoire, ainsi que la création de logements répondant aux besoins des personnes âgées.

⁴² Gesetz über die öffentliche Altershilfe (Altershilfegesetz, AhiG), du 27 avril 2003, révisée le 24 avril 2005, 801.300.

- Dans le canton de Vaud, la LAPRAMS⁴³ stipule que doivent notamment être soutenues les prestations visant à retarder l'admission dans un home ou à mettre fin à l'hébergement en home de personnes dépendantes de mesures médico-sociales ; cela concerne en particulier le soutien, l'encadrement et l'aide à domicile, les services de relève et autres mesures de soutien des proches, le transport des personnes à mobilité réduite, l'information et le conseil social, les mesures d'entraide et d'intégration sociale. La loi constitue en outre la base légale des soutiens financiers accordés aux proches soignants qui doivent cesser partiellement ou totalement d'exercer une activité lucrative.
- Dans le canton du Tessin, la LACD⁴⁴ fixe les bases de l'aide et des soins à domicile. Cela concerne les prestations selon l'art. 7, al. 2 OPAS⁴⁵, c'est-à-dire les mesures d'instruction, de conseil et de coordination, les mesures d'examen et de traitement, ainsi que les mesures relatives aux soins de base, l'aide en matière d'activités domestiques, la consultation sociale, la consultation en matière de santé et d'hygiène, l'information et l'activation des ressources disponibles sur place, la promotion de la santé et la prévention.

En outre, divers cantons encouragent le recours à certaines prestations spécifiques en proposant des offres à bas seuil ; cela concerne par exemple la consultation sociale et d'autres consultations dans les cantons de Berne et de Soleure.

Selon les personnes interrogées, la détermination du besoin se fonde en règle générale sur l'expérience des prestataires. Une analyse du besoin serait, selon divers interlocuteurs, trop coûteuse par rapport au montant du soutien financier cantonal. Le maintien ou le renouvellement du financement d'une prestation est en principe réexaminé lorsque le recours à la prestation est rare ou fait l'objet d'un recours auprès du service cantonal compétent. On peut mentionner ici le fait que le canton de Soleure dispose d'un organe de médiation pour les institutions sociales. Dans deux des cantons où des entretiens approfondis ont eu lieu, les prestations font actuellement l'objet d'une évaluation. Dans le canton de Berne, la nécessité du financement de certaines prestations est réexaminée dans le cadre du transfert au canton de tout le financement des prestations d'aide à la vieillesse ; cela concerne en particulier les services de repas. Dans le canton de Neuchâtel, la planification médico-sociale pour les personnes âgées⁴⁶ est actuellement en consultation. Cette planification comprend une estimation détaillée du besoin pour diverses prestations jusqu'en 2022, favorisant autant que possible le maintien à domicile des personnes âgées, comme les services de soins, l'aide pour des activités domestiques (lessive, repassage, achats, etc.), les services de visites, etc. Pour déterminer les prestations à fournir à l'avenir ainsi que leur ampleur, un groupe de travail formé d'experts de la santé a été constitué et une enquête a été réalisée auprès de professionnels de la santé et de personnes âgées.

Les prestations bénéficiant d'un soutien du Fonds AVS selon l'art. 101^{bis} LAVS répondent à un besoin des cantons et des communes : lors de l'enquête écrite, 18 services cantonaux sur 26 ont en effet indiqué que, selon eux, toutes les prestations soutenues financièrement en vertu de l'art. 101^{bis} LAVS répondaient à un besoin du canton et des communes. Un service a indiqué qu'une majorité

⁴³ Loi d'aide aux personnes recourant à l'action médico-sociale (LAPRAMS), du 24 janvier 2006 (état : 01.05.2006), 850.11.

⁴⁴ Legge sull' assistenza e cura a domicilio (LACD), du 30 novembre 2010, 6.4.5.5.

⁴⁵ Ordonnance du DFI sur les prestations dans l'assurance obligatoire des soins en cas de maladie, du 29 septembre 1995 (état le 1^{er} janvier 2012), RS 832.112.31.

⁴⁶ Rapport d'information du Conseil d'Etat au Grand Conseil concernant la planification médico-sociale pour les personnes âgées (version de consultation), juillet 2011.

des prestations répondait à un besoin cantonal, ces prestations contribuant à prolonger le maintien à domicile des personnes âgées. Quelques services ont aussi relevé que les prestations ou groupes de prestations suivants répondaient tout particulièrement à un besoin du canton :

- formation et soutien de proches aidants ainsi qu'aide directe à la personne concernée ;
- prestations de l'OPS et service de transport de la CRS ;
- subventions pour l'information et la coordination.

Quatre autres services ne se sont pas exprimés sur la question de savoir si les prestations et le cas échéant lesquelles, répondaient à un besoin des cantons et des communes. Dans un cas, cela s'explique par le fait qu'aucune politique de la vieillesse détaillée n'a été définie au niveau cantonal, ce secteur étant du ressort des communes.

Il ressort des entretiens approfondis que les prestations d'aide à la vieillesse constituent généralement un important complément de la politique de la vieillesse des cantons et, le cas échéant, des communes. En général, elles représentent en effet un poste budgétaire plutôt modeste, mais leur impact est important pour permettre aux personnes âgées de vivre le plus longtemps possible chez elles en jouissant de la meilleure santé possible.

Quelques personnes interrogées ont relevé que les besoins des personnes âgées se sont diversifiés et que la demande de certaines prestations a nettement augmenté ces dernières années. C'est le cas par exemple pour les consultations en rapport avec les personnes atteintes de démence, les aides ménagères et l'encadrement à domicile 24 heures sur 24. Dans le domaine des soins à domicile, un interlocuteur a constaté un déplacement des prestations d'aides pour le ménage sur les prestations de soins.

Dans divers domaines, les personnes interrogées relèvent des retards à combler et un besoin de renforcement au niveau cantonal et, en partie, même au niveau national.

- Deux interlocuteurs ont évoqué le versement d'une indemnité (par exemple sous forme d'allocation pour perte de gain) ou l'imputation à l'AVS de prestations de soins effectuées par des proches. Des réflexions analogues concernent le bénévolat.
- Dans un entretien, on a noté qu'il fallait modifier le regard porté sur la vieillesse en valorisant celle-ci, l'âge n'étant plus (et de moins en moins) seulement considéré comme un fardeau.
- Selon trois personnes interrogées, les besoins en matière de conseils et de prestations dans le domaine de la démence et de la maladie d'Alzheimer ont fortement augmenté non seulement pour les personnes directement concernées, mais également pour les proches.
- Trois interlocuteurs ont fait remarquer que les besoins dans le domaine du logement ont augmenté et se sont diversifiés, par exemple : aides ménagères présentes plusieurs heures par jour voire logeant chez les personnes ; services de veilles, logements et appartements protégés, centres de jour.
- La nécessité de renforcer l'offre dans chacun des domaines suivants a été évoquée une fois : centre de conseils et de soins palliatifs, accompagnement des personnes atteintes d'Alzheimer, aide aux proches, aide administrative et sociale, aide pour les achats, pédicure et podologie, ergothérapie, physiothérapie.

3.2.2 Prestations des OPS

Selon les indications fournies par les services cantonaux compétents, chacune des prestations des OPS subventionnées en vertu de l'art. 101^{bis} LAVS est également soutenue financièrement par au moins un canton (Tableau 3.3). 19 cantons soutiennent financièrement la consultation sociale individuelle. En outre, sont également souvent soutenus le travail social communautaire (12 cantons), les cours de formation (11 cantons), la consultation sociale de groupe, l'offre sportive et le service d'aide pour la déclaration d'impôt (à chaque fois 10 cantons).

Tableau 3.3 : Subventions cantonales aux OPS pour des prestations soutenues en vertu de l'art. 101^{bis} LAVS

Prestations	Cantons	Nombre de cantons	Part en % (100% = 26 cantons)
Consultation sociale individuelle ¹	AG, AI, BS, FR, GE, GL, GR, JU, LU, NE, NW, OW, SH, SO, SZ, TG, UR, VS, ZG	19	73 %
Travail social communautaire (aide de voisinage, maintien des contacts)	AG, AI, BE, GE, LU, NW, OW, SO, TG, UR, VD, VS	12	46 %
Offres de formation	AG, AI, BE, GE, GL, NE, NW, OW, SO, TG, VD	11	42 %
Consultation sociale de groupe ¹	AG, AI, GR, LU, NE, NW, OW, SO, TG, ZG	10	38 %
Offre sportive	AG, AI, BE, GE, LU, NE, NW, OW, TG, UR	10	38 %
Service d'aide pour la déclaration d'impôt	AG, AI, BS, GE, GL, LU, NE, OW, TG, UR	10	38 %
Coordination et développement (assurance qualité, controlling, réseautage et coordination)	AG, AI, GL, OW, SH, SO, TG, UR	8	31 %
Service de fiduciaire	AG, AI, BS, LU, NE, OW, TG, UR	8	31 %
Soutien administratif	AG, AI, GE, GL, NE, TG, OW	7	27 %
Visites de contact et d'information	AI, BE, OW, TG, UR, VD, VS	7	27 %
Visites d'accompagnement et d'intégration	AI, BE, GR, OW, TG, VD	6	23 %
Assistance à domicile de personnes âgées nécessitant des soins	AI, BE, GE, GL, LU	5	19 %
Service de transport	AG, AI, BE, GE	4	15 %
Sorties accompagnées	AI, TG	2	8 %
Service de réparation	GE	1	4 %

Source : enquête écrite auprès des personnes responsables de l'aide à la vieillesse ou des questions de la vieillesse de tous les cantons.

Remarques : selon le rapport annuel de l'OPS de Zurich, la ville de Zurich a versé en 2010 des subventions pour le service de fiduciaire, déjà subventionné au titre de l'art. 101^{bis} LAVS. Les communes du canton de Saint-Gall ainsi que la ville de Winterthur ont aussi conclu des contrats de prestations avec l'OPS, mais les informations à ce sujet ne sont pas disponibles (cf. ch. 3.1).

Plusieurs cantons ont pris à leur charge le soutien financier des prestations des OPS qui, suite à l'entrée en vigueur de la RPT, ne sont plus financées par les ressources de l'AVS en vertu de l'art. 101^{bis} LAVS (Tableau 3.4), en particulier le service de repas (Berne, Jura, Neuchâtel, Nidwald, Tessin, Uri), le service de nettoyage (Berne, Bâle-Ville, Fribourg, Schaffhouse), le service de déménagement et de débarras (Berne, Bâle-Ville, Fribourg, Schaffhouse) ainsi que le service de podologie (Berne, Nidwald, Tessin, Vaud). En outre, les services interviewés des cantons d'Appenzell Rhodes-Intérieures, Berne, Fribourg et Valais ont relevé que leur canton soutenait financièrement la consul-

tation sociale dans les homes. De plus, après l'entrée en vigueur de la RPT, les homes de jour n'ont plus été soutenus par des ressources du Fonds AVS, leur financement relevant depuis lors des cantons (Uri et Tessin soutiennent financièrement les homes de jour gérés par les OPS). Des vacances accompagnées et des accueils à midi sont subventionnés dans deux cantons (Nidwald et Vaud).

Tableau 3.4 : Subventions cantonales aux OPS pour des prestations qui ne sont plus soutenues en vertu de l'art. 101^{bis} LAVS depuis l'entrée en vigueur de la RPT

Prestations	Cantons
Service de repas	BE, JU, NE, NW, TI, UR
Service de nettoyage	BE, BS, FR, SH
Service de déménagement et de débarras	BE, BS, LU, SH
Service de podologie	BE, NW, TI, VD
Consultation sociale dans les homes	AR, BE, FR, VS
Homes de jour	TI, UR
Vacances accompagnées	NW
Accueils de midi	VD

Source : enquête écrite auprès des personnes responsables de l'aide à la vieillesse ou des questions de la vieillesse de tous les cantons.

Remarques : selon le rapport annuel de l'OPS de Zurich, la ville de Zurich a versé en 2010 des subventions pour le service de repas et le service de nettoyage. Les communes du canton de Saint-Gall ainsi que la ville de Winterthour ont aussi conclu de contrats de prestations avec l'OPS, mais les informations à ce sujet sont pas disponibles (cf. ch. 3.1).

Les services de divers cantons indiquent que l'OPS reçoit en outre un soutien financier cantonal pour d'autres prestations d'aide à la vieillesse (Tableau 3.5), par exemple en matière de promotion de la santé et de prévention (cantons de Berne, Soleure, Zoug). Le service du canton de Fribourg a indiqué en outre que le canton soutenait l'OPS pour des heures de consultation sociale allant au-delà du nombre d'heures bénéficiant de subventions fondées sur l'art. 101^{bis} LAVS.

Tableau 3.5 : Subventions cantonales aux OPS pour d'autres prestations

Prestations	Cantons
Promotion de la santé et prévention	BE, SO, ZG
Consultation sociale (h. supplémentaires)	FR
Service de relève	SH
Relations intergénérationnelles	BE
Mandats de tutelle ou de curatelle	GL
Relations publiques	GL
Groupe pour proches	LU
Hotline « démences »	LU
Aides financières individuelles ¹	LU
Taxi pour personnes en fauteuil roulant	NW
Service de coordination vieillesse	SO
Quartiers solidaires	VD
Collaboration (projets, commissions)	TI

Source : enquête écrite auprès des personnes responsables de l'aide à la vieillesse ou des questions de la vieillesse de tous les cantons.

Remarques : selon le rapport annuel de l'OPS de Zurich, la ville de Zurich a versé en 2010 des subventions à l'administration des rentes. Les communes du canton de Saint-Gall ainsi que la ville de Winterthour ont aussi conclu des contrats de prestations avec les OPS, mais les informations à ce sujet sont pas disponibles (cf. ch. 3.1).

¹ Concernant le canton de Lucerne, les aides financières individuelles sont en fait des prestations complémentaires versées au cas par cas, en plus des aides financières individuelles selon l'art. 17 LPC.

3.2.3 Prestations des associations cantonales de la CRS

Selon les indications fournies par les services cantonaux consultés, chacune des prestations des associations cantonales de la CRS, subventionnées en vertu de l'art. 101^{bis} LAVS, est également soutenue financièrement par au moins un canton (Tableau 3.6). La prestation la plus soutenue est celle du service de transport (Argovie⁴⁷, Appenzell Rhodes-Intérieures, Glaris, Grisons, Lucerne, Tessin, Vaud). Dans cinq cantons, un soutien financier cantonal est en outre accordé à la formation d'auxiliaires de santé CRS (Argovie⁴⁸, Appenzell Rhodes-Intérieures, Genève, Grisons, Vaud). Par ailleurs, quatre cantons subventionnent le service d'alarme pour personnes âgées vivant seules de l'association cantonale de la CRS (Argovie⁴⁹, Appenzell Rhodes-Intérieures, Grisons, Soleure). Trois cantons (Genève, Schaffhouse, Vaud) subventionnent les services d'encadrement, de consultation et de visite. Le canton des Grisons a en outre indiqué lors de l'enquête écrite qu'il soutenait financièrement les cours à la population sur la vieillesse.

Tableau 3.6 : Subventions cantonales aux associations cantonales de la CRS pour des prestations soutenues en vertu de l'art. 101^{bis} LAVS

Prestations	Cantons	Nombre de cantons	Part en % (100% = 26 cantons)
Service de transport	AG ¹ , AI, GL, GR, LU, TI, VD	7	27 %
Formation d'auxiliaires de santé	AG ¹ , AI, GE, GR, VD	5	19 %
Alarme pour aînés seuls	AG ¹ , AI, GR, SO	4	15 %
Services d'accompagnement, de conseil et de visite assurés par des bénévoles	GE, SH, VD	3	12 %
Cours à la population sur la vieillesse	GR	1	4 %

Source : enquête écrite auprès des personnes responsables de l'aide à la vieillesse ou des questions de la vieillesse de tous les cantons.

¹ Ce ne sont pas des subventions cantonales, mais des soutiens financiers versés par certaines communes.

Tableau 3.7 : Subventions cantonales aux associations cantonales de la CRS pour des prestations qui ne sont plus soutenues en vertu de l'art. 101^{bis} LAVS depuis l'entrée en vigueur de la RPT

Prestations	Cantons
Service de relève pour proches soignants	FR, LU ¹ , SO, TG ² , UR
Soins à domicile	NE

Source : enquête écrite auprès des personnes responsables de l'aide à la vieillesse ou des questions de la vieillesse de tous les cantons.

¹ Subventions de la ville de Lucerne.

² Subventions communales.

Selon les indications fournies par les services cantonaux interrogés, deux prestations des associations cantonales de la CRS, qui ne reçoivent plus de subventions du Fonds AVS depuis l'entrée en vigueur de la RPT, sont subventionnées dans quelques cantons (Tableau 3.7) : le service de relève

⁴⁷ Subventions communales.

⁴⁸ Subventions communales.

⁴⁹ Subventions communales.

pour proches soignants est soutenu par les cantons de Fribourg, Lucerne, Soleure, Thurgovie et Uri, les soins à domicile sont soutenus par le canton de Neuchâtel.

Dans les cantons de Soleure et du Tessin, les associations cantonales de la CRS reçoivent en outre des subventions pour un home de jour, et dans le canton des Grisons pour un service de consultation sur l'endettement (Tableau 3.8). Les subventions cantonales régulières mentionnées au ch. 3.1.2, versées aux associations cantonales de la CRS, comprennent en outre, dans des cas particuliers, des subventions pour des prestations ne concernant pas le secteur de l'aide à la vieillesse, comme l'aide au retour pour demandeurs d'asile déboutés et personnes sans autorisation de séjour ainsi que l'aide aux migrants (Genève), le service d'insertion professionnelle et de réseautage (Grisons), les conseils aux parents pour les nourrissons (Neuchâtel) ou l'encadrement à domicile d'enfants handicapés (Schaffhouse).

Tableau 3.8 : Subventions cantonales pour d'autres prestations des associations cantonales de la CRS

Prestations	Cantons
Home de jour	SO, TI
Consultation sur l'endettement	GR

Source : enquête écrite auprès des personnes responsables de l'aide à la vieillesse ou des questions de la vieillesse de tous les cantons.

3.2.4 Prestations des sections cantonales de l'Association Alzheimer

Quelques sections cantonales de l'Association Alzheimer reçoivent des subventions pour des prestations également soutenues en vertu de l'art. 101^{bis} LAVS (Tableau 3.9) : le service le plus souvent soutenu est celui des groupes d'entraide pour proches (Berne, Grisons, Nidwald, Vaud). Dans le canton des Grisons, la section cantonale de l'Association Alzheimer reçoit en outre des subventions pour des groupes de personnes atteintes de démence, et pour les vacances de personnes atteintes d'Alzheimer.

Tableau 3.9 : Subventions cantonales aux sections cantonales de l'Association Alzheimer pour des prestations soutenues en vertu de l'art. 101^{bis} LAVS

Prestations	Cantons	Nombre de cantons	Part en % (100% = 26 cantons)
Groupes d'entraide pour proches	BE, GR, NW, VD	4	15 %
Groupes pour malades	GR	1	4 %
Vacances Alzheimer	GR	1	4 %

Source : enquête écrite auprès des personnes responsables de l'aide à la vieillesse ou des questions de la vieillesse de tous les cantons.

Dans les cantons de Fribourg et de Vaud, le service de relève pour proches aidants, qui n'est plus soutenu par le Fonds AVS depuis l'entrée en vigueur de la RPT, est subventionné par le canton (Tableau 3.10) :

Tableau 3.10 : Subventions cantonales aux sections cantonales de l'Association Alzheimer pour des prestations qui ne sont plus soutenues en vertu de l'art. 101^{bis} LAVS depuis l'entrée en vigueur de la RPT

Prestations	Cantons
Service de relève pour proches de malades	FR, VD

Source : enquête écrite auprès des personnes responsables de l'aide à la vieillesse ou des questions de la vieillesse de tous les cantons.

Dans plusieurs cantons, la section locale de l'Association Alzheimer reçoit en outre des subventions régulières pour d'autres prestations (Tableau 3.11). Le conseil ainsi que le travail auprès du public et l'information sont soutenus financièrement par les cantons de Berne et des Grisons. Le canton de Genève apporte des contributions financières à la gestion d'un centre de jour par la section cantonale. En outre, un canton est chaque fois sollicité lorsqu'il s'agit de soutenir des cours de formation et des conférences (Berne), le conseil pour la construction d'EMS (Grisons) ou l'extension du secrétariat et la rédaction d'un guide pratique (Lucerne).

Tableau 3.11 : Subventions cantonales pour d'autres prestations des sections cantonales de l'Association Alzheimer

Prestations	Cantons
Consultation téléphonique et personnelle, consultation individuelle	BE, GR
Stands, relations publiques et information	BE, GR
Centres de jour	GE
Cours de formation et conférences	BE
Conseil pour la construction et la transformation d'EMS	GR
Extension du secrétariat cantonal	LU
Guide pratique à l'occasion du 20 ^e anniversaire	LU

Source : enquête écrite auprès des personnes responsables de l'aide à la vieillesse ou des questions de la vieillesse de tous les cantons.

3.2.5 Prestations comparables ou identiques d'autres acteurs

Plusieurs cantons ont par ailleurs chargé d'autres acteurs de fournir des prestations financées en vertu de l'art. 101^{bis} LAVS. Parmi ceux-ci, on trouve entre autres des organisations d'aide à la vieillesse comme le Mouvement des aînés du canton de Neuchâtel, mais également des organisations d'aide aux handicapés comme l'Association des vieillards, invalides, veuves et orphelins (AVIVO) des cantons de Genève et de Vaud, ou Pro Infirmis.

Différents cantons indiquent qu'ils octroient, pour certaines prestations, un soutien financier tant à l'OPS qu'à d'autres acteurs (Tableau 3.12). Ainsi les OPS des cantons de Genève et de Schwyz sont subventionnées pour la consultation sociale individuelle, mais, pour cette dernière, le canton de Genève accorde également des subventions aux communes, alors que le canton de Schwyz en octroie à Pro Infirmis. L'OPS ainsi que d'autres fournisseurs de prestations sont également soutenus financièrement pour le travail social communautaire, l'offre sportive et les cours de formation.

Quelques cantons ne subventionnant pas certaines prestations de l'OPS ont indiqué qu'ils subventionnaient d'autres prestataires pour le même prestation (Tableau 3.12).

Tableau 3.12 : Subventions cantonales à d'autres prestataires pour des services semblables ou identiques à ceux de l'OPS

Soutien financier à d'autres prestataires pour des services comparables ou identiques à ceux de l'OPS		
Prestation	Canton	Acteurs soutenus financièrement
Consultation sociale individuelle	GE*	Ville de Genève et autres communes
	SZ*	Pro Infirmis
	VD	Pro Infirmis, Association des vieillards, invalides, veuves et orphelins (AVIVO)
	ZH	Autorité indépendante de plainte en matière de vieillesse (UBA)
Consultation sociale de groupe	VD	Groupes d'entraide
	ZH	Centres d'entraide
Travail social communautaire (aide de voisinage, maintien des contacts)	GE*	Ville de Genève et autres communes
	VD*	Croix-Rouge vaudoise
Service de déclaration d'impôts	GE*	AVIVO
	VD	AVIVO
Service de réparation	GE*	La Carte Blanche
Visites d'accompagnement et d'intégration	SO	Solodaris, Einsatz für die Gesellschaft (EFG)
	VD*	Croix-Rouge vaudoise
Visites de contact et d'information	BE*	Service des visites de Berne
Soutien administratif	GE*	AVIVO, Ville de Genève et autres communes
Service de transport	BE*	Maintien à domicile, fondation Transport Handicap
	GE*	Transport Handicap – Transports publics genevois (TPG)
	LU	Différents prestataires avec un système de bons
	SG	Plusieurs services de transport réunis en association
	SZ	Pro Infirmis
	TI	Associazione Mendrisiotto Anziani, Croce Rossa Lugano, Croce Rossa Bellinzona, Samaritani Biasca, Samaritani Bodio-Personico-Pollegio, Fondazione trasporti STB, Altair, Servizio trasporti Regione Malcantone
	VD	Association vaudoise d'aide et de soins à domicile, Croix-Rouge vaudoise, 4 roues de secours, Transport Handicap Vaud
	ZH	Fondation Pro Mobil
Sorties accompagnées	BE	Service des visites de Berne
Assistance à domicile de personnes âgées nécessitant des soins	GE*	Fondation des services d'aide et de soins à domicile (FSASD)
	TG	Spitex
	ZH	Spitex
Offre sportive	GE*	Ville de Genève et autres communes
	NE*	Mouvement des aînés
Cours de formation	GE*	Université de Genève
	NE*	Mouvement des aînés
	VD*	Formation des bénévoles

Source : enquête écrite auprès des personnes responsables de l'aide à la vieillesse ou des questions de la vieillesse de tous les cantons.

* Les noms des cantons accordant également un soutien financier à l'OPS pour la même prestation sont suivis d'un astérisque.

Pour ce qui est des prestations des associations cantonales de la CRS soutenues en vertu de l'art. 101^{bis} LAVS, la situation est analogue, certains cantons subventionnant en effet tant l'association cantonale de la CRS que d'autres prestataires pour la fourniture de certaines prestations

(Tableau 3.13) : le canton de Soleure par exemple octroie tant à l'association de la CRS qu'aux organisations Solodaris et Einsatz für die Gesellschaft (EFG) des contributions pour les services d'assistance, de consultation et de visite assurés par des bénévoles. En revanche, le canton de Vaud subventionne pour ces prestations l'organisation Bénévolat Vaud, mais pas l'association cantonale de la CRS.

Concernant le service de transport, les cantons soutiennent souvent d'autres prestataires que les OPS et les associations cantonales de la CRS qui bénéficient d'un soutien de l'AVS en vertu de l'art. 101^{bis} LAVS (Tableau 3.12 et Tableau 3.13). Ainsi le canton de Berne subventionne les prestations de l'OPS, de l'aide et des soins à domicile et de la fondation Transport Handicap, alors que le canton de Genève subventionne celles de l'OPS et du service Transport Handicap, mais ni l'un ni l'autre ne soutient le service de transport de la CRS. Dans les cantons de Lucerne et du Tessin, c'est l'inverse : les services de transport de la CRS et de nombreux autres prestataires sont subventionnés alors que le service de transport de l'OPS ne l'est pas. Dans les cantons de Schwyz, Saint-Gall, Vaud et Zurich, les services de transport des OPS et des associations cantonales de la CRS ne sont pas soutenus financièrement, mais d'autres prestataires sont subventionnés. Selon les entretiens approfondis menés avec les responsables de l'aide à la vieillesse ou des questions de la vieillesse des cantons de Berne, Lucerne, Saint-Gall et Zurich, les prestataires de services de transport se sont parfois regroupés, ou le canton ou une organisation qu'il a mandatée délivre des bons pouvant être utilisés auprès de divers fournisseurs de prestations :

- Dans le canton de Berne, la fondation Transport Handicap est subventionnée par le canton afin de distribuer des bons à des personnes à mobilité réduite, celles-ci pouvant ensuite choisir le service de transport auprès duquel elles souhaitent faire valoir leurs bons. Le système a été mis en place à l'initiative du secteur des handicapés – à l'instar d'autres cantons. Les services de transport doivent remplir certains critères de qualité, notamment en ce qui concerne le professionnalisme des conducteurs. Les prestataires recourant à des conducteurs bénévoles, comme l'association cantonale de la CRS, sont donc exclus du système et ne sont pas subventionnés par le canton.
- Dans le canton de Lucerne, un système de bons a également été mis en place pour le transport. Ceux-ci sont distribués par Pro Infirmis et peuvent être utilisés auprès d'une des entreprises « Tixi ou Taxi » affiliées, ou auprès du service de transport de la CRS.
- Dans le canton de Zurich, le droit de recourir à un service de transport est vérifié par Pro Senectute et Pro Infirmis, sur mandat de la fondation cantonale Pro Mobil. Plus de 200 organisations de transport y sont affiliées, mais ni le service de transport de la CRS ni celui de l'OPS ne le sont. La fondation remet des bons aux personnes à mobilité réduite, lesquelles peuvent faire appel à une organisation de transport affiliée à Pro Mobil.
- Le canton de Saint-Gall dispose d'un système différent : à l'initiative du canton, plusieurs services de transport se sont regroupés en association et reçoivent des contributions cantonales (contrat de prestations). A une seule exception près, les conducteurs sont des bénévoles. Le service de transport de la CRS, déjà soutenu financièrement par la Confédération, est membre de cette association. Il n'est pas subventionné par le canton, mais pourrait l'être en cas de besoin. La subvention fédérale serait alors soustraite du montant de la contribution cantonale.

Tableau 3.13 : Subventions cantonales à d'autres prestataires pour des prestations comparables ou identiques à celles des associations cantonales de la CRS

Soutien financier à d'autres prestataires pour des prestations comparables ou identiques à celles des associations cantonales de la CRS		
Prestation	Canton	Acteurs soutenus financièrement
Service de transport	BE	Maintien à domicile, fondation Transport Handicap
	GE	Foyer Handicap
	LU*	Plusieurs prestataires, avec un modèle de bons
	TI*	Associazione Mendrisiotto Anziani, Croce Rossa Lugano, Croce Rossa Bellinzona, Samaritani Biasca, Samaritani Bodio-Personico-Pollegio, Fondazione trasporti STB, Altair, Servizio trasporti Regione Malcantone
	SG*	Plusieurs services de transport réunis en association
	ZH	Fondation Pro Mobil
Service d'alarme pour personnes âgées vivant seules	GE	Fondation des services d'aide et de soins à domicile (FSASD)
Services d'assistance, de consultation et de visite assurés par des bénévoles	VD	Secutel
	BE*	Spitex
	SO*	Solodaris, Einsatz für die Gesellschaft (EFG)
	VD	Bénévolat Vaud

Source : enquête écrite auprès des personnes responsables de l'aide à la vieillesse ou des questions de la vieillesse de tous les cantons.

* Les noms des cantons accordant également un soutien financier à l'OPS pour la même prestation sont suivis d'un astérisque.

Concernant la maladie d'Alzheimer, le canton de Vaud soutient tant la section cantonale de l'Association Alzheimer que d'autres fournisseurs de prestations pour l'organisation de groupes d'entraide pour proches aidants (Tableau 3.14). En revanche, dans ce domaine ainsi que pour les vacances Alzheimer, le canton de Genève soutient exclusivement l'APAF ou l'Hospice général.

Tableau 3.14 : Subventions cantonales à d'autres prestataires pour des prestations comparables ou identiques à celles des sections cantonales de l'Association Alzheimer

Soutien financier à d'autres prestataires pour des prestations comparables ou identiques à celles des sections cantonales de l'Association Alzheimer		
Prestation	Canton	Acteurs soutenus financièrement
Groupes d'entraide pour proches aidants	GE	Association d'aide et d'accompagnement des personnes âgées en EMS et de leurs familles (APAF)
	VD*	Diverses organisations d'aide aux handicapés
Vacances Alzheimer	GE	Hospice général

Source : enquête écrite auprès des personnes responsables de l'aide à la vieillesse ou des questions de la vieillesse de tous les cantons.

* Les noms des cantons accordant également un soutien financier à l'OPS pour la même prestation sont suivis d'un astérisque.

3.2.6 Qualité, efficacité et efficacie des prestations

La qualité, l'efficacité et l'efficacie des prestations soutenues financièrement par les cantons sont en règle générale contrôlées sur la base des rapports annuels ou éventuellement d'informations complémentaires sur les prestations, leur utilisation ainsi que leur financement (Tableau 3.15). Dans

les cantons d'Uri et de Zoug, des entretiens de controlling ont régulièrement lieu avec les fournisseurs de prestations.

Selon les informations recueillies lors de l'enquête écrite et des entretiens approfondis, la qualité, l'efficacité et l'efficacités des prestations ne sont en règle générale pas contrôlées de manière scientifique. Des projets pilotes de grande ampleur sont toutefois évalués scientifiquement, par exemple dans le canton de Berne.

Du point de vue des personnes interrogées, plusieurs raisons plaident contre un contrôle approfondi de la qualité, de l'efficacité et de l'efficacités de chacune des prestations subventionnées, la raison principale en étant le coût (moyens financiers et ressources en personnel). D'un côté, les contributions financières des cantons étaient moins importantes dans ce domaine que dans d'autres, le coût de ce contrôle approfondi serait disproportionné par rapport aux montants en jeu. par ailleurs, certains cantons considèrent d'un œil critique les charges administratives liées à de tels contrôles tant pour le canton que pour les organisations. Enfin, certaines personnes font remarquer que l'appréciation de l'impact dans ces domaines pourrait être assez difficile.

Tableau 3.15 : Contrôle de la qualité, de l'efficacité et de l'efficacités des prestations subventionnées

Canton	Instrument	OPS	CRac	ALZ
AG	Fixé par les communes dans le cadre des contrats de prestations		x	
AI	Rapports, controlling	x		
BE	Entretiens réguliers de controlling	x		
GE	Rapports, statistiques	x	x	
GL	Rapports, statistiques, controlling	x		
GR	Rapports comme pour l'OFAS	x		
	Rapports annuels		x	
	Rapport annuel et comptes ; chiffre indicatifs sur les consultations, formations, clients			x
LU	Reporting	x		
NW	Rapport annuel Pro Senectute	x		
SH	Examen sommaire (résultats selon le rapport annuel)	x		
	Examen sommaire du rapport annuel, déclaration détaillée des prestations fournies		x	
SO	Défini dans le cadre du contrat de prestations	x		
	Rapports annuels		x	
SZ	Consultation des données relatives à l'exploitation, aux prestations, aux personnes et à la qualité	x		
TG	Comptes annuels et budget, participation à l'assemblée annuelle	x		
TI	Benchmarking avec des prestations analogues		x	
UR	Rapports annuels et entretiens de controlling	x		
VD	Rapport sur les prestations avec informations statistiques et financières	x	x	x
VS	Aperçu du monitoring des prestations et financement	x		
ZG	Entretiens réguliers de controlling	x		

Source : enquête écrite auprès des personnes responsables de l'aide à la vieillesse ou des questions de la vieillesse de tous les cantons.

3.3 Collaborations locales en matière d'aide à la vieillesse

3.3.1 Collaboration entre cantons et organisations d'aide à la vieillesse

La collaboration entre les cantons et les organisations d'aide à la vieillesse, qui existe souvent depuis des années, est considérée comme fondamentalement bonne par les personnes interrogées. Celles-ci considèrent que les rapports sont de type partenarial et qu'il existe un dialogue régulier entre le canton et les organisations. Dans certains cantons, ce dialogue est même institutionnalisé : l'OPS siège par exemple dans la commission permanente de la vieillesse du canton de Schaffhouse ou est régulièrement invitée dans plusieurs cantons à faire partie de groupes de travail concernant les thèmes de la vieillesse.

Plusieurs personnes interrogées font remarquer qu'il existe une relation de confiance entre le service cantonal compétent et les organisations locales, que celles-ci font du bon travail et sont considérées comme crédibles. S'agissant de demandes de soutiens financiers pour des prestations, il ressort des indications fournies par les services cantonaux compétents que les organisations présentent en règle générale leurs diverses sources de financement de manière spontanée et transparente.

3.3.2 Collaboration entre les organisations d'aide à la vieillesse

La collaboration entre les organisations d'aide à la vieillesse dans les cantons est considérée comme bonne à très bonne par la majorité des services cantonaux responsables de l'aide à la vieillesse ou des questions de la vieillesse : 15 des 24 services qui se sont exprimés à ce sujet sont en effet d'avis que la coordination entre les organisations fonctionne et que celles-ci collaborent bien, voire très bien ensemble. Neuf services indiquent cependant que la collaboration pourrait être nettement améliorée ou qu'elle est même mauvaise.

Souvent, le soutien financier accordé par les cantons et les communes aux organisations d'aide à la vieillesse a une longue histoire et une collaboration, parfois étroite, existe de longue date. Selon certaines personnes interrogées, l'apparition de nouvelles thématiques et donc de nouvelles organisations spécialisées (p. ex. dans le domaine de la démence ou de la maladie d'Alzheimer) a provoqué ou renforcé la concurrence entre les organisations locales pour l'obtention de subventions cantonales et communales, en particulier pour des niches non encore occupées par des organisations établies (p. ex. OPS, association cantonale de la CRS). La question de la démence ou de la maladie d'Alzheimer est traitée différemment selon les cantons : parfois (p. ex. à Berne et dans les Grisons), la section cantonale de l'Association Alzheimer reçoit des subventions, alors qu'ailleurs, comme dans le canton de Lucerne, la section cantonale de cette association et l'OPS ont mis sur pied ensemble un service d'information téléphonique, soutenu par le canton, sur le thème des démences.

La collaboration entre diverses organisations, initiée par le canton, semble bien fonctionner dans le secteur des services de transport des personnes à mobilité réduite. Ainsi, dans les cantons de Saint-Gall (association des services de transport pour handicapés) et de Zurich (fondation Pro Mobil), différents services sont regroupés en association ou fondation, et subventionnés par le canton. Selon les informations issues des entretiens approfondis, les organisations ne sont cependant pas toujours disposées à collaborer plus étroitement sur le terrain : cela peut être la conséquence d'un esprit délibéré de concurrence, mais aussi de divergences de vue entre les dirigeants des organisations.

3.4 Bilan intermédiaire

L'analyse des soutiens financiers accordés par les cantons aux organisations d'aide à la vieillesse montre que les OPS sont les organisations qui bénéficient le plus souvent de subventions, et que les sommes reçues sont, en moyenne, plus élevées que celles octroyées aux associations cantonales de la CRS et aux sections cantonales de l'Association Alzheimer. Toutes les prestations des organisations, soutenues en vertu de l'art. 101^{bis} LAVS par des ressources du Fond AVS, sont également subventionnées par un certain nombre de cantons, le nombre variant en fonction de la prestation. Elles sont par conséquent cofinancées par la Confédération et les cantons. Une grande majorité des services cantonaux interviewés sont d'avis que ces prestations répondent au besoin du terrain. De plus, certains cantons ont pris en charge le subventionnement de certaines prestations qui ne sont plus soutenues en vertu de l'art. 101^{bis} LAVS depuis l'entrée en vigueur de la RPT : le service de repas de Pro Senectute est le plus souvent subventionné (par six cantons), alors que le service de relève pour proches soignants, fourni par les associations cantonales de la CRS, reçoit un soutien financier dans cinq cantons. Par ailleurs, de nombreuses autres prestations sont soutenues par les cantons, par exemple la promotion de la santé et la prévention des OPS des cantons de Berne, Soleure et Zoug, ou les centres de jour gérés par les associations cantonales de la CRS dans les cantons de Soleure et du Tessin, et par la section cantonale de l'Association Alzheimer à Genève.

De nombreux cantons subventionnent non seulement l'OPS locale, l'association cantonale de la CRS ou l'Association Alzheimer pour une prestation donnée, mais également d'autres prestataires de services. Selon les informations recueillies, le transport constitue un champ d'action particulièrement important, où, à côté de l'OPS et de l'association cantonale de la CRS, de nombreux autres fournisseurs de prestations peuvent souvent compter sur un soutien financier cantonal grâce à un regroupement de différents services ou à un système de bons. En outre, la majorité des services cantonaux jugent que la collaboration avec les organisations et entre celles-ci est bonne.

La palette des prestations soutenues financièrement par un canton est souvent liée à des aléas historiques. En règle générale, le besoin est déterminé par les fournisseurs de prestations, les services cantonaux compétents en appréciant la recevabilité. Dans certains cantons (Appenzell Rhodes-Intérieures, Vaud, Tessin), il existe des dispositions légales concernant les prestations à soutenir. Pour déterminer le montant des subventions, la palette des prestations pourrait jouer un rôle déterminant, à côté de la demande auprès du canton : ainsi le Tessin accorde à l'OPS et à l'association cantonale de la CRS des subventions nettement supérieures à la moyenne en valeur absolue, mais on notera qu'il soutient entre autres cinq homes de jour gérés par Pro Senectute et un géré par l'association cantonale de la CRS. Les subventions octroyées par le canton de Genève à la section cantonale de l'Association Alzheimer sont aussi nettement supérieures à la moyenne et servent exclusivement au financement d'un home de jour. Les subventions régulières allouées aux associations cantonales de la CRS, par exemple dans le cadre de contrats de subventions ou de prestations, servent aussi, dans les cantons de Genève et de Neuchâtel, à financer des prestations dans d'autres domaines (migrants, nourrissons).

Le contrôle de la qualité, de l'efficience et de l'efficacité des prestations soutenues par le canton dans le domaine de l'aide à la vieillesse s'effectue en règle générale sur la base des rapports annuels, ou éventuellement de rapports de controlling. Les sommes en jeu étant souvent relativement modestes par rapport à celles engagées dans d'autres domaines, dans la majorité des cas, le contrôle de la qualité, de l'efficience et de l'efficacité ne s'opère pas de manière scientifique.

4 Coordination entre les subventions cantonales et les subventions selon l'art. 101^{bis} LAVS

4.1 Prise en compte des subventions versées selon l'art. 101^{bis} LAVS

Si des prestations bénéficiant de subventions selon l'art. 101^{bis} LAVS sont aussi soutenues par le canton, il y a cofinancement. L'art. 224 RAVS précise que les éventuelles subventions attribuées par le canton ou les communes sont prises en compte par l'OFAS, office fédéral compétent en matière d'octroi de prestations financières fondées sur l'art. 101^{bis} LAVS. Cependant, l'OFAS ne dispose pas à l'heure actuelle des informations nécessaires pour le faire (cf. ch. 1.2).

Les chercheurs ont donc demandé aux services cantonaux responsables de l'aide à la vieillesse ou des questions de la vieillesse si, à l'inverse, lorsqu'ils allouaient des subsides pour des prestations, les cantons tenaient compte du fait que ces prestations pouvaient être subventionnées par l'AVS (Tableau 4.1).

22 cantons subventionnent des prestations fournies par les OPS financièrement soutenues en vertu de l'art. 101^{bis} LAVS ; 14 services ont indiqué qu'ils prenaient en compte les subventions du Fonds AVS lors de l'octroi d'un soutien financier. Selon les indications de leur service cantonal compétent, quatre cantons prennent partiellement en compte les subventions (Argovie, Bâle-Ville, Glaris, Soleure) et trois cantons ne tiennent pas compte des subventions fondées sur l'art. 101^{bis} LAVS (Appenzell Rhodes-Intérieures, Genève, Zoug). Un service a déclaré ne disposer d'aucune information à ce sujet.

D'après les informations fournies par les services cantonaux interrogés, dix cantons allouent des subventions aux associations cantonales de la CRS pour des prestations qui bénéficient également de subsides de l'AVS. Quatre cantons (Lucerne, Schaffhouse, Tessin, Vaud) tiennent compte de ce paramètre, un canton (Soleure) en tient partiellement compte et deux cantons (Appenzell Rhodes-Intérieures et Genève) pas du tout. Trois autres services ont indiqué ignorer si les subventions étaient prises en compte.

Parmi les cinq services qui soutiennent les prestations de la section locale de l'Association Alzheimer, bénéficiaires également de subventions du Fonds AVS, un seul service (Vaud) indique que ce paramètre est pris en compte lors de l'octroi des subventions. Dans trois cantons (Berne, Grisons, Nidwald), il n'est pas pris en compte. Un service déclare ne pas pouvoir se prononcer sur la base des informations en sa possession.

Tableau 4.1 : Prise en compte des subventions fédérales lors de l'octroi des subventions cantonales

Selon le service responsable des questions de la vieillesse, l'existence d'une subvention fédérale en vertu de l'art. 101 ^{bis} LAVS est-elle prise en compte lors de l'octroi d'un soutien financier pour des prestations ?					
Prestations des OPS ¹	Oui	En partie	Non	Pas de rép.	
	BE, GR, JU, LU, NE, NW, OW ² , SH, SZ, TG, UR, VD, VS	AG ² , BS, GL, SO	AI, GE, ZG	FR	
Total					
Nombre de cantons	21	13	4	3	1
Part en %	100%	62 %	19 %	14 %	5 %
Prestations des associations cantonales de la CRS ³	Oui	En partie	Non	Pas de rép.	
	LU, SH, TI, VD	SO ⁴	AI ⁵ , GE	AG ⁵ , GL, GR	
Total					
Nombre de cantons	10	4	1	2	3
Part en %	100%	40 %	10 %	20 %	30 %
Prestations de la section de l'Association Alzheimer	Oui	En partie	Non	Pas de rép.	
	VD	-	BE, GR, NW	-	
Total					
Nombre de cantons	4	1	0	3	0
Part en %	100%	25 %	0 %	75 %	0 %

Source : enquête écrite auprès des personnes responsables de l'aide à la vieillesse ou des questions de la vieillesse des cantons

En raison des approximations, la somme des chiffres peut s'écarter légèrement de 100 %.

¹ Les cantons d'Appenzell Rhodes-Extérieures et du Tessin versent des subventions régulières à l'OPS, mais pas pour des prestations déjà soutenues par le Fonds AVS, c'est pourquoi ils ne figurent pas dans le tableau ; des communes des cantons de St-Gall et de Zurich versent des subventions régulières à l'OPS, mais l'enquête n'a pas pu déterminer pour quelles prestations.

² Des subventions sont versées dans les cantons d'Argovie et d'Obwald pour des prestations déjà subventionnées par le Fonds AVS, mais l'enquête n'a pas pu déterminer s'il s'agit de subventions régulières.

³ Les cantons de Fribourg, Neuchâtel et Thurgovie versent des prestations régulières à la section cantonale de la CRS, mais pas pour des prestations déjà soutenues par le Fonds AVS, c'est pourquoi ils ne figurent pas dans le tableau.

⁴ Les subventions du canton de Soleure à la section cantonale de la CRS ne sont pas régulières.

⁵ Des prestations déjà soutenues par le Fonds AVS obtiennent des subventions des cantons d'Argovie et d'Appenzell Rhodes-Intérieures, mais l'enquête n'a pas pu établir si les prestations (communales ou cantonales) sont récurrentes.

⁶ Les cantons de Fribourg et de Genève versent des subventions régulières aux sections cantonales d'ALZ, mais pas pour des prestations déjà soutenues par le Fonds AVS ; c'est pourquoi ils ne figurent pas dans le tableau.

Selon les informations recueillies au cours des entretiens approfondis, la subvention cantonale complète la subvention du Fonds AVS, si celle-ci est prise en compte, comme le montrent les trois exemples ci-après :

- Selon les informations fournies par le service cantonal compétent, le Tessin n'accorde généralement pas de soutien financier aux prestations qui sont déjà subventionnées en vertu de l'art. 101^{bis} LAVS, à l'exception du service de transport de la CRS, auquel le canton accorde des contributions financières au même titre qu'à d'autres services de transport. L'association cantonale de la CRS bénéficie d'une subvention cantonale à laquelle est soustrait le montant de la subvention versée en vertu de l'art. 101^{bis} LAVS. Le même mécanisme s'applique dans le canton de Saint-Gall qui, à l'exception du service de transport pour les personnes à mobilité réduite, n'est pas impliqué dans l'aide à la vieillesse.

- Le principe de subsidiarité est appliqué par le canton de Vaud en ce qui concerne sa participation au financement des prestations déjà subventionnées en vertu de l'art. 101^{bis} LAVS. Le canton ne fournit des fonds que si le financement par les subsides AVS ou d'autres sources n'est pas suffisant. C'est ainsi que l'OPS a bénéficié pour l'année 2011 d'une subvention cantonale pour la consultation sociale, car les autres sources de financement étaient insuffisantes, mais cette subvention n'a pas été reconduite en 2012. Pour les autres prestations de l'OPS qui bénéficient d'un soutien financier en vertu de l'art. 101^{bis} LAVS et sont subventionnées par le canton (le travail social communautaire, les offres de formation, les visites de contact, d'information, d'accompagnement et d'intégration), le canton verse une subvention complémentaire. Il en va de même pour les prestations de l'association cantonale de la CRS et de la section cantonale de l'Association Alzheimer.
- La convention de prestations⁵⁰ relative à la gestion d'un bureau de coordination pour les questions de la vieillesse conclue entre l'office de la sécurité sociale du canton de Soleure et l'OPS définit les prestations qui doivent être fournies par ce bureau. Les prestations dans le domaine de la consultation sociale, les offres d'activité sportive et les offres de formation qui bénéficient de subventions en vertu de l'art. 101^{bis} AVS ont été intégrées dans la convention de prestations à titre d'offres préexistantes. Il a en outre été décidé que la consultation sociale par exemple devait être décentralisée. Les subventions cantonales financent un élargissement des offres préexistantes, voire les complètent : pour compléter la consultation sociale existante, il est prévu d'organiser des réunions familiales et des consultations à domicile effectuées par des travailleurs sociaux ; par ailleurs, en plus des cours ou des groupes de sport déjà en place, il est prévu de proposer des formations de base de « moniteurs esa » et des cours de perfectionnement pour les moniteurs de sport ainsi que, en plus des cours de formation existants, des cours de familiarisation avec les médias numériques.

Lors des entretiens individuels, il a été dit que la RPT avait clarifié la situation en ce qui concerne le financement des organisations et des prestations d'aide à la vieillesse, car, désormais, seules les organisations exerçant leur activité sur le plan national, ainsi que certaines prestations définies, sont financées en vertu de l'art. 101^{bis} LAVS, tandis que les cantons ou, le cas échéant, les communes assument la responsabilité principale. Certains interlocuteurs ont affirmé cependant que, lorsque des organisations ou des prestations sont soutenues financièrement, les subventions fondées sur l'art. 101^{bis} LAVS ne sont pas prises en compte, parce qu'on n'en a pas connaissance et qu'il est difficile d'obtenir les informations nécessaires. D'après les informations recueillies lors des entretiens approfondis, si les subventions fédérales ne sont pas prises en compte, c'est aussi parce que certains contrats de prestations existent depuis un certain temps déjà et que la question n'est abordée que lors de la révision du contrat. Une personne interrogée a relevé que la contribution cantonale pose moins d'exigences à l'organisation concernant la saisie des données et la comptabilité que les subventions du Fonds AVS, afin de décharger l'organisation sur le plan administratif.

⁵⁰ «Leistungsvereinbarung 1. Juli 2011 bis 30. Juni 2015 über den Betrieb einer Koordinationsstelle Alter», Département de l'intérieur du canton de Soleure, représenté par l'Office de la sécurité sociale (ASO)

4.2 Avis des cantons sur le besoin de coordination

Le thème de la coordination entre les cantons et la Confédération dans le domaine des subventions pour l'aide à la vieillesse a été abordé dans les onze entretiens approfondis avec des interlocuteurs clés au niveau cantonal. Ceux-ci devaient se prononcer sur le besoin d'une coordination entre la Confédération et les cantons au regard de la situation actuelle et en tirer des conclusions en termes de répartition des tâches et de coordination (rencontres de coordination par ex.). Ces entretiens ont permis de se faire une idée générale de l'appréciation des services responsables, et ceux-ci ont pu aussi attirer l'attention sur des points qu'ils jugent importants en lien avec cette thématique.

Il en ressort un jugement contrasté sur la pratique de subventionnement actuelle fondée sur l'art. 101^{bis} LAVS et la répartition des tâches entre la Confédération et le canton, ou les communes. L'octroi de montants du Fonds AVS aux organisations d'aide à la vieillesse actives sur le plan national n'est en principe pas contesté, et les subventions versées à leurs sections cantonales pour assurer la fourniture des prestations au niveau local sont appréciées, à de rares exceptions près. Six personnes se sont déclarées explicitement favorables à la poursuite du subventionnement fédéral des prestations locales, en faisant toutefois valoir des arguments différents. D'abord, les subventions selon l'art. 101^{bis} LAVS permettent de garantir dans tous les cantons, quelles que soient la situation financière et les priorités des cantons et des communes, une offre de base destinée à toutes les personnes âgées. Ensuite, elles permettent aux cantons ou aux communes d'apporter un soutien financier à des offres complémentaires et à des offres plus étendues, susceptibles de répondre à un besoin spécifique du canton ou des communes. Enfin, si la Confédération cessait de financer des prestations locales, cantons et communes ne seraient pas tous en mesure, en raison de leur situation financière, de prendre à leur charge le financement des prestations et de maintenir l'offre en place. Un interlocuteur a expressément caractérisé l'aide à la vieillesse comme une tâche conjointe de la Confédération, des cantons et des communes. Quatre autres ont souligné le fait que la logique de la RPT attribue aux cantons ou aux communes la responsabilité de l'aide à la vieillesse au niveau local, mais un seul d'entre eux dit souhaiter que la Confédération cesse de financer les prestations d'aide à la vieillesse dans les cantons. Un interlocuteur a par ailleurs estimé inopportun d'abaisser le prix des prestations en les subventionnant au profit de tous les bénéficiaires sans tenir compte des capacités financières de ceux-ci.

Du point de vue de l'OFAS, la pratique actuelle fondée sur l'art. 101^{bis} LAVS requiert une coordination avec les cantons et les communes conformément à l'art. 224 RAVS, selon lequel les contributions financières d'autres collectivités locales de droit public doivent être prises en compte pour assurer la transparence des cofinancements. Il convient aussi que les prestations bénéficiant d'une subvention selon l'art. 101^{bis} LAVS répondent au besoin des cantons, condition qui, selon les réponses des services cantonaux compétents, serait aujourd'hui remplie dans la plupart des cas.

Du point de vue des cantons, selon les entretiens approfondis, le besoin de coordination apparaît comme suit :

- Cinq personnes interrogées apprécieraient une certaine coordination avec l'OFAS, à condition que celle-ci soit efficace. Une personne suggère d'intégrer dans une éventuelle coordination entre cantons et Confédération la Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales (CDAS) ainsi que la Conférence suisse des directrices et directeurs cantonaux de la santé (CDS). Selon elle, cette approche serait à même de mettre en place une coordination non seulement au niveau des administrations, mais aussi au niveau des responsables politiques des cantons. Pour six interlocuteurs, une coordination avec la Confédération n'est

pas vraiment ou pas du tout indiquée, notamment du fait que le canton n'est pas responsable de l'aide à la vieillesse ou ne l'est que ponctuellement. La multiplicité des intervenants (communes ou différents services cantonaux) rend aussi plus difficile la mise en place d'une coordination efficiente avec la Confédération. Chaque entretien a fait apparaître qu'une coordination est considérée comme plutôt superflue, du fait que le service cantonal perçoit suffisamment la situation créée par la RPT et donc la transparence nécessaire quant aux sources de financement des organisations.

- Six interlocuteurs ont proposé d'atténuer le problème de coordination soulevé par l'OFAS en répartissant plus clairement les tâches. Pour cinq d'entre eux, si la thématique est aussi complexe, c'est parce que parfois les subventions selon l'art. 101^{bis} LAVS ne couvrent pas tous les frais et que, par conséquent, les cantons ou les communes doivent apporter des fonds supplémentaires, ou parce qu'il n'est vraiment pas évident de savoir si les subventions selon l'art. 101^{bis} LAVS suffisent à couvrir les coûts d'une prestation et le recours à celle-ci, aussi fréquent soit-il. Deux interlocuteurs jugent par ailleurs compliqué le fait que certaines prestations bénéficient en principe de subventions selon l'art. 101^{bis} LAVS, mais pas si elles sont fournies dans un home⁵¹. Une personne interrogée a proposé que la décision concernant l'utilisation des subventions revienne aux sections cantonales des organisations soutenues en vertu de l'art. 101^{bis} LAVS, car celles-ci connaissent mieux les besoins du canton qu'une organisation faitière ou que la Confédération.
- Des échanges informels ont certes lieu régulièrement entre les responsables de l'aide à la vieillesse ou des questions de la vieillesse de certains cantons. Trois interlocuteurs ont toutefois souhaité qu'il y ait davantage d'échanges et de coordination entre les cantons, tant au niveau des responsables de l'aide à la vieillesse ou des questions de la vieillesse qu'à celui de la CDAS et de la CDS.

Plusieurs personnes interrogées se sont aussi prononcées sur les modalités d'une éventuelle coordination entre l'OFAS et les cantons :

- Un seul interlocuteur a jugé opportunes des rencontres de coordination régulières entre la Confédération et les cantons. Par contre, sept personnes seraient plutôt opposées à l'organisation de telles rencontres. En raison de l'hétérogénéité des cantons, ces rencontres sont la plupart du temps considérées comme peu efficaces. Dans les cantons où les communes sont aussi (ou sont seules) compétentes en matière d'aide à la vieillesse, il faudrait aussi savoir qui, du côté des communes, devrait être responsable de la coordination avec l'OFAS, et si une coordination entre l'OFAS et les communes serait envisageable compte tenu du nombre parfois élevé de communes concernées. Certes, il existe dans différents cantons des associations de communes (par ex. l'association des présidents de communes saint-galloises ou l'association des communes lucernoises). Mais encore faudrait-il examiner si celles-ci seraient en mesure d'assumer une tâche de coordination.
- L'un des interlocuteurs a proposé d'envisager cette coordination sur la base de contrôles périodiques par un organe externe.
- S'il s'agit simplement pour l'OFAS de recueillir des informations sur les cofinancements, une personne estime qu'il serait plus judicieux d'astreindre les sections cantonales des organisa-

⁵¹ Cf. art. 223, al. 2, RAVS, en vertu duquel des subventions ne sont allouées que pour des prestations fournies par des bénévoles dans le cadre de l'aide à domicile ou de services ambulatoires.

tions au bénéfice d'un soutien selon l'art. 101^{bis} LAVS à annoncer à l'office fédéral les subventions cantonales et communales versées pour des prestations subventionnées par l'AVS.

En revanche, les cantons souhaiteraient dans l'ensemble une plus grande transparence de la part de l'OFAS et davantage d'informations sur les prestations fournies au niveau local et subventionnées en vertu de l'art. 101^{bis} LAVS, ainsi que sur l'importance des sommes allouées. Il serait d'une part plus facile pour le canton ou les communes de tenir compte des éventuelles subventions du Fonds AVS avant d'accorder un soutien financier. Il serait d'autre part judicieux que les cantons ou les communes aient accès à ce type d'information sans devoir s'adresser aux organisations locales. A cet égard, les interlocuteurs souhaiteraient que les autorités cantonales ou communales, selon leurs compétences, reçoivent une copie des contrats de prestations conclus entre l'OFAS et les organisations faîtières, ou entre ces dernières et les sections cantonales.

5 Résumé des réponses aux questions de recherche

Ce chapitre présente un résumé des résultats de la recherche sur les deux questions principales ainsi que sur les différentes questions qui y sont liées. Le point 5.1 répond à la questions de savoir si les prestations bénéficiant de subventions de l'AVS répondent à un besoin majeur des politiques cantonales de la vieillesse, et le point 5.2 à celle de savoir s'il existe des cofinancements et de quelle manière les cantons en tiennent compte.

5.1 Prestations subventionnées en vertu de l'art. 101^{bis} LAVS et besoin des cantons

La première question de recherche était la suivante :

A. Offre : Les prestations subventionnées par l'AVS répondent-elles à un besoin (majeur) des politiques de la vieillesse ou des plans d'application des cantons ?

Selon les services cantonaux responsables de l'aide à la vieillesse ou des questions de la vieillesse interrogés, les prestations subventionnées selon l'art. 101^{bis} LAVS répondent le plus souvent à un besoin cantonal. Les politiques cantonales de la vieillesse visent en règle générale à retarder l'entrée en home des personnes âgées et à permettre à celles-ci de rester dans leur cadre de vie habituel en disposant d'un maximum d'autonomie. C'est à cette fin que doivent servir les prestations d'aide et de soins dont peuvent bénéficier les aînés à domicile, dans des services ambulatoires ou hors de la maison. Cela étant, à l'heure actuelle, seuls quelques cantons se préoccupent du pilotage de l'offre de prestations en contrôlant de près celle-ci ainsi que les besoins de services particuliers à fournir.

Question 1 Les services compétents des cantons ou des communes savent-ils que certaines organisations cantonales d'aide à la vieillesse bénéficient de subventions selon l'art. 101^{bis} LAVS ?

Tous les services cantonaux responsables de l'aide à la vieillesse ou des questions de la vieillesse connaissaient, avant l'enquête déjà, du moins en partie, la politique de subventionnement de la Confédération selon l'art. 101^{bis} LAVS. Plusieurs cantons l'ont appris à la suite de l'entrée en vigueur de la RPT, qui les a obligés à financer des prestations qui n'étaient plus subventionnées par l'AVS ou à modifier la répartition du financement de certaines prestations avec les communes.

Question 2 Les prestations subventionnées en vertu de l'art. 101^{bis} LAVS sont-elles prises en compte à part entière dans la politique de la vieillesse, la planification et les budgets y relatifs des cantons ? Les prestations de l'aide à la vieillesse subventionnées au niveau cantonal ou communal sont-elles adaptées en conséquence ?

Une grande partie des services cantonaux compétent saluent le subventionnement par l'AVS de prestations fournies au niveau local. Dans leur politique de la vieillesse, plusieurs cantons ont posé des bases pour des mesures permettant aux personnes âgées de rester le plus longtemps possible dans leur milieu de vie habituel. Lors des entretiens approfondis, il est toutefois apparu que, dans la majorité des cas, il n'y a pas de véritable planification des besoins dans le domaine des prestations d'aide à la vieillesse.

Ces échanges ont aussi montré que les services cantonaux ajustent en règle générale les prestations qu'ils financent à l'offre existante subventionnée par des fonds de l'AVS. Ils complètent ainsi l'offre en apportant la part de financement nécessaire pour couvrir soit des prestations supplémentaires, soit les frais dus à la demande accrue de prestations.

Question 3 Le fait que l'OFAS cible des groupes vulnérables correspond-il au besoin ou aux objectifs des cantons ?

A une exception près, tous les services interrogés sont d'accord sur ce point : en fournissant leurs prestations en priorité à des personnes vulnérables (par ex. personnes âgées touchées par la pauvreté, isolées ou migrantes), les organisations de Pro Senectute et les associations de la CRS répondent dans une certaine mesure ou très exactement à un besoin de leur canton.

Question 4 Quel jugement les communes ou les cantons portent-ils sur l'efficacité, la qualité et l'efficience des prestations subventionnées par l'AVS ?

Les services cantonaux disent qu'en règle générale, ils vérifient la qualité, l'efficience et l'efficacité des prestations qu'ils subventionnent en se basant sur des rapports annuels et, le cas échéant, sur des informations supplémentaires sur les services fournis, la demande de prestations et les sources de financement. Une grande partie des interlocuteurs estiment qu'au vu des montants plutôt limités des contributions en jeu, un contrôle approfondi de la qualité, de l'efficience et de l'efficacité serait disproportionné en terme de temps et de moyens.

5.2 Cofinancement des prestations d'aide à la vieillesse

La seconde question de la recherche était la suivante :

B. Cofinancement : Existe-t-il des cofinancements ? Des prestations subventionnées en vertu de l'art. 101^{bis} LAVS sont-elles cofinancées par les cantons ou les communes ?

Toutes les prestations subventionnées en vertu de l'art. 101^{bis} LAVS bénéficient également dans un canton au moins d'un soutien financier. C'est particulièrement fréquent pour les prestations des organisations de Pro Senectute, qui reçoivent de l'argent du Fonds AVS. De plus, les sommes al-

louées aux organisations de Pro Senectute sont en moyenne plus élevées que celles versées aux associations cantonales de la CRS ou aux sections cantonales de l'Association Alzheimer.

Question 5 Des contrats de prestations ont-ils été conclus entre les cantons ou les communes et les sections cantonales de Pro Senectute Suisse, de la CRS et de l'Association Alzheimer, et ces sections sont-elles subventionnées par les cantons ou les communes ?

Selon les services cantonaux responsables de l'aide à la vieillesse ou des questions de la vieillesse, dans 23 cantons, des contributions sont versées périodiquement à l'organisation Pro Senectute, en vertu d'un contrat de prestations ou de subventionnement. Des subventions régulières sont aussi allouées à l'association cantonale de la CRS dans onze cantons. La section cantonale de l'Association Alzheimer ne reçoit une contribution périodique que dans six cantons. Il n'existe pas d'informations détaillées sur la pratique des communes en matière de subventions.

Question 5a Dans quels cantons l'autorité cantonale a-t-elle conclu ce type de contrats, et dans lesquels les communes l'ont-elles fait ?

Dans seize cantons, tant le canton que les communes ont des compétences dans le domaine de l'aide à la vieillesse. Celle-ci relève exclusivement des communes dans six cantons, et exclusivement du canton dans seulement quatre cantons. Il n'est donc pas rare que les services cantonaux tour comme les communes concluent des contrats de prestations avec les organisations d'aide à la vieillesse. Par ailleurs, dans différents cantons – et communes –, plusieurs services distincts (services sociaux, services de santé, etc.) sont impliqués. On peut présumer, sur la base des entretiens approfondis, que dans certains cantons il n'y a pas, à propos des subventions aux organisations d'aide à la vieillesse, d'échange d'informations ni de coordination entre les services compétents.

Question 5b Quelles sont les prestations des organisations locales de Pro Senectute, des associations cantonales de la CRS ou des sections cantonales de l'Association Alzheimer qui sont subventionnées au niveau cantonal ou communal ? Y a-t-il des recoupements entre les prestations des organisations locales de Pro Senectute, des associations cantonales de la CRS ou des sections cantonales de l'Association Alzheimer subventionnées au niveau cantonal ou communal, et les prestations subventionnées par l'AVS (cofinancement) ? Si c'est le cas, les services cantonaux ou communaux de subventionnement tiennent-ils compte des subventions de l'AVS ?

Deux constats s'imposent. D'une part, toutes les prestations bénéficiant de subventions du Fonds AVS sur la base de l'art. 101^{bis} LAVS reçoivent aussi un soutien financier dans au moins un canton. Les offres des organisations de Pro Senectute sont subventionnées par beaucoup plus de cantons que celles des associations cantonales de la CRS ou des sections cantonales de l'Association Alzheimer. D'autre part, des subventions sont aujourd'hui versées dans différents cantons pour financer des prestations qui ne sont plus subventionnées par le Fonds AVS depuis l'entrée en vigueur de la

RPT. Parfois, d'autres prestations des organisations de Pro Senectute, des associations cantonales de la CRS et des sections cantonales de l'Association Alzheimer bénéficient encore d'autres subventions.

Selon les personnes interrogées, le soutien financier des cantons complète dans la majorité des cas les subventions du Fonds AVS. Mais, selon les informations recueillies, l'existence de subventions selon l'art. 101^{bis} LAVS n'a pas été prise en compte dans environ un quart des cas où le service cantonal responsable des questions de la vieillesse ou de l'aide à la vieillesse a accordé une subvention à l'organisation de Pro Senectute, à l'association cantonale de la CRS ou à la section cantonale de l'Association Alzheimer.

Question 6	Dans le domaine de l'aide à la vieillesse, d'autres fournisseurs de prestations que les sections cantonales de Pro Senectute, de la CRS ou de l'Association Alzheimer touchent-ils des subventions cantonales ou communales (pour des prestations identiques ou similaires) ?
------------	---

De nombreux cantons octroient des contributions financières à d'autres organisations pour la fourniture de prestations similaires ou identiques aux prestations subventionnées par l'AVS. Près de la moitié de ces cantons alloue toutefois aussi à l'organisation de Pro Senectute, à l'association cantonale de la CRS ou à la section cantonale de l'Association Alzheimer des subventions pour la fourniture de prestations du même type. Dans le domaine des transports notamment, les prestataires de services sont particulièrement nombreux.

Question 7	Comment les services cantonaux ou communaux de subventionnement jugent-ils la collaboration avec les sections cantonales de Pro Senectute, de la CRS ou de l'Association Alzheimer ? Comment jugent-ils la collaboration et la coordination entre ces fournisseurs de prestations, et entre ceux-ci et les autres acteurs de l'aide à la vieillesse ?
------------	---

Les services cantonaux et les organisations d'aide à la vieillesse dialoguent et travaillent ensemble régulièrement souvent depuis des années. Dans certains cantons, des organisations d'aide à la vieillesse siègent par ailleurs dans des commissions et des groupes de travail sur des thématiques liées à la vieillesse. Selon les avis recueillis, la collaboration entre les uns et les autres est bonne.

La majorité des services cantonaux compétents jugent que les organisations d'aide à la vieillesse actives dans leur canton collaborent bien, voire très bien ensemble. Dans quelques cas cependant, les services interrogés estiment que la collaboration est mauvaise ou devrait être considérablement améliorée, surtout lorsque les organisations ont le sentiment d'être en forte concurrence.

6 Conclusions

Les résultats de l'enquête permettent de tirer un certain nombre de conclusions, en particulier à propos de la coordination entre l'OFAS et les cantons.

L'OFAS éprouve le besoin d'une coordination avec les cantons en raison de l'art. 224 RAVS, aux termes duquel les contributions financières provenant d'autres collectivités locales de droit public doivent être prises en compte lors du calcul du montant des subventions du Fonds AVS allouées en vertu de l'art. 101^{bis} LAVS.

Bien des cantons comptent souvent de nombreux fournisseurs de prestations d'aide à la vieillesse et plusieurs organes compétents en la matière. Dans quatre cas seulement, le canton est l'unique responsable de cette aide. Le plus souvent, celle-ci relève à la fois du canton et des communes. Par ailleurs, plusieurs services cantonaux ou même communaux peuvent être impliqués. Ces derniers ne se concertent pas toujours ni n'échangent régulièrement des informations sur le sujet. Dans les cantons où l'aide à la vieillesse relève exclusivement ou principalement des communes, le canton ne coordonne en principe pas les offres. Et si le canton n'est pas impliqué, ou ne l'est que sporadiquement, dans bien des cas, les services cantonaux responsables de l'aide à la vieillesse ont très peu sinon aucune information sur les subventions accordées par les communes et sur les besoins à satisfaire dans ce secteur.

On comprend donc pourquoi seule une minorité d'interlocuteurs déclare qu'une coordination avec l'OFAS pourrait être utile. Les subventions octroyées aux organisations d'aide à la vieillesse n'ayant qu'un caractère ponctuel, six interlocuteurs sur onze jugent plutôt inutile de prévoir une étroite coordination entre les cantons et la Confédération dans ce domaine, ou même impossible, vu l'absence de responsabilités ou la responsabilité limitée des cantons dans ce domaine. Le fait que les montants versés aux organisations d'aide à la vieillesse soient assez limités dans plusieurs cantons pourrait aussi expliquer ce type de réponse.

Parallèlement, les informations recueillies indiquent qu'environ trois quarts des cantons prennent en compte (au moins en partie) les subventions versées selon l'art. 101^{bis} LAVS pour calculer leurs contributions aux organisations ou pour des prestations d'aide à la vieillesse. Par conséquent, une majorité de cantons considère que leur soutien financier a un caractère subsidiaire par rapport aux subventions de la Confédération. Les informations disponibles ne permettent pas de dire comment les subventions du Fonds AVS sont prises en considération dans les communes. Si les services cantonaux ne tiennent pas compte du subventionnement fédéral lorsqu'ils versent leurs contributions, c'est souvent faute d'informations à ce sujet. Les interlocuteurs interrogés verraient donc d'un bon œil que l'OFAS fasse preuve d'une plus grande transparence et fournisse davantage d'informations aux cantons – le cas échéant, aux communes – sur les prestations de l'aide à la vieillesse fournies au niveau cantonal et bénéficiant de subventions du Fonds AVS.

Toutefois, au vu de ce qui précède, l'idée fondée sur l'art. 224 RAVS que la Confédération assume à l'avenir un rôle subsidiaire dans le financement des prestations d'aide à la vieillesse semble inapplicable sans qu'elle y mette les moyens, tout comme l'idée d'une coordination entre la Confédération et les cantons.

Bibliographie

- Conseil fédéral (2007) : Stratégie en matière de politique de la vieillesse. Rapport du Conseil fédéral (donnant suite au postulat 03.3541 Leutenegger Oberholzer du 3 octobre 2003). Berne : Conseil fédéral.
- Conseil fédéral (2005): Message sur la législation d'exécution concernant la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT). Berne : Conseil fédéral. FF 2005 5641-5912.
- Conseil fédéral (2001) : Message concernant la Réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT). Berne : Conseil fédéral. FF 2002 2155-2414.
- Conseil fédéral (1976) : Message concernant la neuvième révision de l'assurance-vieillesse et survivants (du 7 juillet 1976). Berne : Conseil fédéral. FF 1-142.
- Dienststelle Soziales und Gesellschaft (2010) : *Altersleitbild Kanton Luzern*. Lucerne : DISG.
- Département fédéral des finances et Conférence des gouvernements cantonaux (2005) : *Réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT) – Rapport sur les résultats de la consultation sur la législation d'exécution*. Berne : DFF, CdC.
- Département fédéral des finances et Conférence des gouvernements cantonaux (2000) : *Der Neue Finanzausgleich (NFA) zwischen Bund und Kantonen. Konkretisierung der Grundzüge vom 1. Februar 1996. Bericht über die Vernehmlassung*. Berne und Soleure : DFF, CdC.
- Frischknecht, Katharina und Andrea Hornung (2011) : *Rapport sur la politique de 3^e âge du canton de Berne 2011*. Berne : Direction de la santé publique et de la prévoyance sociale du canton de Berne.
- Martin, Mike und Caroline Moor (2010): *Kantonale Alterspolitiken in der Schweiz*, rapport de recherche n° 11/10, Berne : OFAS.
- Rielle, Yvan (2010): *Finanzausgleich und Aufgabenteilung erhalten eine neue Architektur*, in : Linder, Wolf, Christian Bolliger und Yvan Rielle (éd.) : *Handbuch der eidgenössischen Volksabstimmungen 1848-2007*. Berne : Haupt.
- Rielle, Yvan, Rolf Wirz und Reto Wiesli (2010): *Alterspolitik in den Kantonen*. Berne : Fachstelle für Gesundheitspolitik polsan.

Annexe 1

Liste des personnes interrogées

Appenzell Rhodes-Intérieures

Martin Würmli Secrétaire du département, Gesundheits- und Sozialdepartement

Berne

Andrea Hornung Cheffe de la Division personnes âgées, Office des personnes âgées et handicapées

Grisons

Margrith Weber Altersfragen, Gesundheitsamt Graubünden

Lucerne

Luzia von Deschwanden Collab. scientifique, Dienststelle Soziales und Gesellschaft

Neuchâtel

Yves Grosclaude Chef de l'Office du maintien à domicile et de l'hébergement, Service de la santé publique

Daniel Schouwey Chef du Service de l'action sociale

Schaffhouse

Dr. Markus Schärner Chef, Gesundheitsamt des Kantons Schaffhausen

Soleure

Ursula Brunschwyler Cheffe suppléante, Amt für Soziale Sicherheit

Katharina Ryser Cheffe, Aufsicht und Bewilligung

Jeannine Hess Fachstelle Familie und Generationen

Saint-Gall

Andreas Tinner Chef, Alter und Behinderung

Barbara Widmer Fachbereich Alter

Tessin

Chiara Gulfi Cheffe du secteur soins à domicile, Ufficio degli anziani e delle cure a domicilio

Vaud

Fabrice Ghelfi Chef du Service des assurances sociales et de l'hébergement, Département de la santé et de l'action sociale

Zurich

Hansruedi Bachmann Chef suppléant, Kantonales Sozialamt

Urs-Christoph Dieterle Conseiller juridique

Annexe 2

Enquête écrite auprès des services cantonaux responsables de l'aide à la vieillesse ou des questions de la vieillesse

(Remarque: le questionnaire contient des questions filtres. Ainsi, tous les interviewés n'ont pas répondu à toutes les questions. Ces filtres ne sont pas reproduits ici)

1. Veuillez indiquer à quel canton se réfèrent vos réponses:
2. Veuillez indiquer votre département/office ainsi que votre fonction:
3. Le(s) niveau(x) suivant(s) est/sont responsable(s) de l'organisation de l'aide à la vieillesse dans mon canton : le canton, les communes, en partie le canton, en partie les communes
4. Veuillez indiquer quels départements/offices participent à l'organisation de l'aide à la vieillesse:
5. Veuillez énumérer les principales tâches du canton dans le domaine de l'aide à la vieillesse:
6. Veuillez indiquer les principales tâches des communes dans le domaine de l'aide à la vieillesse:
7. Le canton (respectivement les communes) alloue-t-il un soutien financier à Pro Senectute (section cantonale)? Oui, non, ne sais pas
8. Veuillez indiquer si le canton (respectivement les communes) verse un montant forfaitaire à Pro Senectute ou s'il finance des prestations spécifiques (ou le cas échéant si les deux sont valables). Montant forfaitaire, soutien financier de prestations spécifiques, ne sais pas
9. Le soutien financier à la section cantonale de Pro Senectute se concrétise-t-il sous la forme de subventions uniques? Oui, non, ne sais pas
10. Le soutien financier à la section cantonale de Pro Senectute se concrétise-t-il sous la forme de subventions régulières (par ex. de manière annuelle dans le cadre d'un contrat de prestations ou de subvention)? Oui, non, ne sais pas
11. Veuillez indiquer ci-dessous le montant (ou une estimation) de la contribution financière régulière à Pro Senectute (en CHF/par an):
12. Les prestations suivantes des sections cantonales de Pro Senectute sont soutenues par la Confédération selon l'art. 101bis LAVS via Pro Senectute Suisse. Veuillez cocher toutes les prestations qui sont aussi soutenues par votre canton (respectivement les communes).
13. Les prestations que vous avez indiquées sont aussi financées par la Confédération. Le canton (respectivement les communes) prend-t-il en considération cet élément, en adaptant le montant de sa contribution financière? Oui, en partie, non, ne sais pas
14. Le canton (respectivement les communes) dispose-t-il de certains instruments pour vérifier la qualité/efficience/efficacité des prestations subventionnées? Le cas échéant, veuillez les énumérer et indiquer si des rapports (scientifiques) sur la qualité/efficience/efficacité des prestations sont disponibles (lien ou adresse internet de référence):
15. Votre canton (respectivement les communes) alloue-t-il un soutien financier à Pro Senectute pour d'autres prestations que celles soutenues financièrement par la Confédération selon l'art. 101bis LAVS? Si c'est le cas, faites en la liste ci-dessous:
16. Les prestations de Pro Senectute soutenues financièrement par la Confédération sont à nouveau listées ci-dessous. Dans le cas où le canton (respectivement les communes) alloue un soutien financier à d'autres organisations pour ces prestations ou pour d'autres prestations de même type, veuillez indiquer le nom de l'organisation correspondante dans la zone de texte.

17. Le canton (respectivement les communes) alloue-t-il un soutien financier à l'association cantonale de la Croix-Rouge? Oui, non, ne sais pas
18. Veuillez indiquer si le canton (respectivement les communes) verse un montant forfaitaire à l'association cantonale de la Croix-Rouge ou s'il finance des prestations spécifiques (ou le cas échéant si les deux sont valables). Veuillez cocher ci-dessous toutes les réponses correspondantes ou la réponse "ne sais pas"
19. Le soutien financier à l'association cantonale de la Croix-Rouge se concrétise-t-il sous la forme de subventions uniques? Oui, non, ne sais pas
20. Le soutien financier à l'association cantonale de la Croix-Rouge se concrétise-t-il sous la forme de subventions régulières (par ex. de manière annuelle dans le cadre d'un contrat de prestations ou de subvention)? Oui, non, ne sais pas
21. Veuillez indiquer ci-dessous le montant (ou une estimation) de la contribution financière régulière à l'association cantonale de la Croix-Rouge (en CHF/par an):
22. Les prestations suivantes des associations cantonales de la Croix-Rouge sont soutenues par la Confédération selon l'art. 101bis LAVS via la Croix-Rouge Suisse. Veuillez cocher toutes les prestations qui sont aussi soutenues par votre canton (respectivement les communes).
23. Les prestations que vous avez indiquées sont aussi financées par la Confédération. Le canton (respectivement les communes) prend-t-il en considération cet élément, en adaptant le montant de sa contribution financière? Oui, en partie, non, ne sais pas
24. Le canton (respectivement les communes) dispose-t-il de certains instruments pour vérifier la qualité/ efficacité/efficacité des prestations subventionnées? Le cas échéant, veuillez les énumérer et indiquer si des rapports (scientifiques) sur la qualité/ efficacité/efficacité des prestations sont disponibles (lien ou adresse internet de référence):
25. Votre canton (respectivement les communes) alloue-t-il un soutien financier à l'association cantonale de la Croix-Rouge pour d'autres prestations que celles soutenues financièrement par la Confédération selon l'art. 101bis LAVS? Si c'est le cas, faites en la liste ci-dessous:
26. Les prestations de l'association cantonale de la Croix-Rouge soutenues financièrement par la Confédération sont à nouveau listées ci-dessous. Dans le cas où le canton (resp. les communes) alloue un soutien financier à d'autres organisations pour ces prestations ou pour d'autres prestations de même type, veuillez indiquer le nom de l'organisation correspondante dans la zone de texte.
27. Le canton (respectivement les communes) alloue-t-il un soutien financier à l'Association Alzheimer Suisse (section cantonale)? Oui, non, ne sais pas
28. Veuillez indiquer si le canton (respectivement les communes) verse un montant forfaitaire à la section cantonale de l'Association Alzheimer Suisse ou s'il finance des prestations spécifiques (ou le cas échéant si les deux sont valables). Veuillez cocher ci-dessous toutes les réponses correspondantes ou la réponse "ne sais pas": montant forfaitaire, soutien financier de prestations spécifiques de l'Association Alzheimer Suisse, ne sais pas
29. Le soutien financier à la section cantonale de l'Association Alzheimer Suisse se concrétise-t-il sous la forme de subventions uniques? Oui, non, ne sais pas
30. Le soutien financier à la section cantonale de l'Association Alzheimer Suisse se concrétise-t-il sous la forme de subventions régulières (par ex. de manière annuelle dans le cadre d'un contrat de prestations ou de subvention)? Oui, non, ne sais pas
31. Veuillez indiquer ci-dessous le montant (ou une estimation) de la contribution financière régulière à la section cantonale de l'Association Alzheimer Suisse (en CHF/par an):
32. Les prestations suivantes des sections cantonales de l'Association Alzheimer Suisse sont soutenues par la Confédération selon l'art. 101bis LAVS via l'Association Alzheimer Suisse. Veuillez

lez cocher toutes les prestations qui sont aussi soutenues par votre canton (respectivement les communes).

33. Les prestations que vous avez indiquées sont aussi financées par la Confédération. Le canton (respectivement les communes) prend-t-il en considération cet élément, en adaptant le montant de sa contribution financière? Oui, en partie, non, ne sais pas
34. Le canton (respectivement les communes) dispose-t-il de certains instruments pour vérifier la qualité/efficience/efficacité des prestations subventionnées? Le cas échéant, veuillez les énumérer et indiquer si des rapports (scientifiques) sur la qualité/ efficience/ efficacité des prestations sont disponibles (lien ou adresse internet de référence):
35. Votre canton (respectivement les communes) alloue-t-il un soutien financier à la section cantonale de l'Association Alzheimer Suisse pour d'autres prestations que celles soutenues financièrement par la Confédération selon l'art. 101bis LAVS? Si c'est le cas, faites en la liste ci-dessous:
36. Les prestations des sections cantonales de l'Association Alzheimer Suisse soutenues financièrement par la Confédération sont à nouveau listées ci-dessous. Dans le cas où le canton (respectivement les communes) alloue un soutien financier à d'autres organisations pour ces prestations ou pour d'autres prestations de même type, veuillez indiquer le nom de l'organisation correspondante dans la zone de texte.
37. Avant de remplir ce questionnaire, est-ce que le service responsable des questions en lien avec la vieillesse dans votre canton (respectivement des communes) avait connaissance du fait que la Confédération subventionne certaines organisations et prestations dans le domaine de l'aide à la vieillesse? Oui, en partie, non, ne sais pas
38. Veuillez indiquer si et le cas échéant quelles prestations subventionnées par la Confédération répondent à un besoin des politiques cantonales (respectivement communales) d'aide à la vieillesse: toutes les prestations subventionnées par la Confédération répondent à un besoin de la politique de la vieillesse
39. La politique cantonale (respectivement communale) d'aide à la vieillesse est-elle orientée vers des groupes cibles spécifiques? Le cas échéant, veuillez les énumérer:
40. Les prestations des sections cantonales de Pro Senectute et de la Croix-Rouge suisse soutenues financièrement par la Confédération doivent particulièrement prendre en considération les personnes vulnérables, par exemple celles qui sont touchées par la pauvreté ou les personnes âgées isolées, les migrantes âgées ou les personnes très âgées. Cette orientation sur les personnes vulnérables répond-t-elle à un besoin de votre canton (respectivement des communes)? Oui, plutôt oui, plutôt non, non, ne sais pas
41. Comment jugez-vous la collaboration et la coordination entre les différentes organisations actives dans le domaine de l'aide à la vieillesse dans votre canton?
42. Veuillez utiliser la zone de texte ci-dessous pour d'éventuels autres commentaires / réactions:

Annexe 3

Schéma pour les entretiens approfondis

Les besoins concernant les prestations dans le secteur de l'aide à la vieillesse

1. Ensemble des prestations qui font l'objet d'un soutien financier du canton / des communes pour l'aide à la vieillesse:
 - a. Quelles sont les prestations qui sont subventionnées (vue d'ensemble) ?
 - b. Quelles sont les prestations du canton / des communes les plus importantes, c'est-à-dire pour lesquelles y a-t-il le plus grand besoin ? Quelles sont celles qui représentent la partie la plus importante du budget de l'aide à la vieillesse ?
 - c. Dans l'ensemble des prestations subventionnées, quelle est l'importance de celles de Pro Senectute, la Croix-Rouge et de l'Association Alzheimer qui sont subventionnées par le canton / les communes (importance du besoin et importance de la subvention) ?
 - d. Au cas où des contributions sont versées à d'autres prestataires pour des prestations semblables ou identiques à celles de Pro Senectute, de la Croix-Rouge et de l'Association Alzheimer qui sont subventionnées par la Confédération: est-il tenu compte dans la planification du fait que ces 3 associations reçoivent des contributions de la Confédération pour assurer leurs prestations ?
2. Quelle est l'origine de cette politique de subventions du canton / des communes dans le secteur de l'aide à la vieillesse ? Quelles sont les réflexions, éventuellement les bases (directives, concepts, rapports, etc.) à l'origine de cette politique ?
3. Comment détermine-t-on les prestations qui doivent être délivrées pour l'aide à la vieillesse, quel est le besoin en prestations dans ce secteur ?
4. Dans vos réponses à l'enquête écrite, vous avez indiqué que l'attribution des prestations financées par la Confédération à des personnes vulnérables, correspond à un besoin (plutôt à un besoin) de votre canton. Dans quelle mesure est-ce le cas, en d'autres termes, dans quelle mesure cette attribution joue-t-elle un rôle pour le canton ?
5. Y a-t-il des prestations dans le secteur de l'aide à la vieillesse qui ne soient actuellement pas délivrées ou pas subventionnées, mais pour lesquelles un besoin existerait ? Si oui, quelles sont ces prestations ?
6. Comment vous assurez-vous que les prestations entièrement soutenues financièrement par le canton / les communes sont de bonne qualité, sont délivrées de façon efficiente et sont efficaces (comment les organisations rapportent-elles à ce sujet) ?

Prestations cofinancées

7. L'enquête écrite a montré qu'une partie importante des prestations financées par la Confédération sur la base de l'art. 101bis LAVS, sont également subventionnées par les cantons :
8. Comment appréciez-vous ce résultat ? Est-ce le cas pour votre canton et si oui, dans quelle mesure ?

9. Dans le cas de Pro Senectute, la Croix-Rouge et de l'Association Alzheimer, leur est-il demandé quelles sont les prestations financées par la Confédération (ou par d'autres acteurs) et quel est le montant de la subvention ?
10. Dans le cas où le soutien financier des organisations / des prestations par la Confédération est pris / ou partiellement pris en considération, comment cela se passe-t-il ? Au cas où la contribution fédérale n'est pas / ou qu'en partie prise en compte, quelle en est la raison ?
11. Comment appréciez-vous la collaboration avec Pro Senectute, la Croix-Rouge et l'Association Alzheimer ? Y a-t-il des problèmes, des conflits ?

Conclusions sur la collaboration et la répartition des tâches Confédération / cantons

12. Quelle est votre appréciation de la situation actuelle concernant la répartition des tâches entre Confédération et cantons dans le domaine de l'aide à la vieillesse (modalités et financement des tâches, transparence de la répartition des tâches, etc.) ?
13. A votre avis, dans le futur, quelle devrait être la répartition des tâches entre Confédération et cantons dans le secteur de l'aide à la vieillesse (qui doit financer quelles prestations ?)
14. Y a-t-il du point de vue de votre canton un besoin de coordination avec la Confédération, et si oui, comment voyez-vous cette coordination ?

**Weitere Forschungs- und Expertenberichte aus der Reihe
«Beiträge zur Sozialen Sicherheit»**

<http://www.bsv.admin.ch/praxis/forschung/publikationen/index.html?lang=de>

**Autres rapports de recherche et expertises de la série
«Aspects de la sécurité sociale»**

<http://www.bsv.admin.ch/praxis/forschung/publikationen/index.html?lang=fr>

**Altri rapporti di ricerca e perizie della collana
«Aspetti della sicurezza sociale»**

<http://www.bsv.admin.ch/praxis/forschung/publikationen/index.html?lang=it>

**Further research reports and expertises in the series
«Beiträge zur Sozialen Sicherheit»**

<http://www.bsv.admin.ch/praxis/forschung/publikationen/index.html?lang=en>