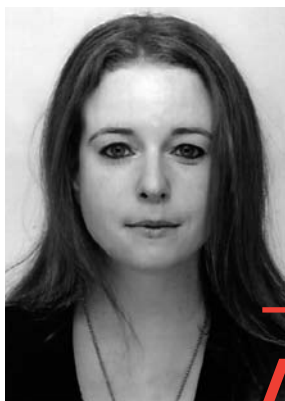


Subventions pour l'aide à la vieillesse et politiques cantonales de la vieillesse

L'OFAS doit, en tant qu'office fédéral compétent, prendre en compte les contributions financières des cantons et des communes lors de l'octroi de subventions du Fonds AVS aux organisations d'utilité publique de l'aide à la vieillesse actives à l'échelon national au sens de l'art. 101^{bis} LAVS. A l'heure actuelle, il n'existe toutefois pas de coordination entre la Confédération et les cantons sur le financement des prestations fournies par les sections cantonales de Pro Senectute, de la Croix-Rouge suisse et de l'Association Alzheimer Suisse. Bien que toutes les prestations subventionnées par la Confédération soient cofinancées, dans au moins un canton, par le canton ou la commune, la Confédération ne peut pas assumer une fonction de coordination ni un rôle subsidiaire dans le financement des prestations d'aide aux personnes âgées, sauf à y consacrer des moyens disproportionnés.



Eveline Huegli

Bureau Vatter, Politikforschung und -beratung, Berne

Sur mandat de l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS), le Bureau Vatter a analysé la coordination entre les prestations en faveur des personnes âgées subventionnées sur la base de l'art. 101^{bis} LAVS et celles qui sont subventionnées par les cantons et les communes.

L'étude s'est concentrée sur les prestations fournies par les sections cantonales de Pro Senectute, de la Croix-Rouge suisse et de l'Association Alzheimer Suisse, subventionnées par l'intermédiaire d'organisations faitières grâce à des contributions du Fonds AVS. Elle s'est attachée à répondre aux deux questions suivantes:

1. Les prestations financées par les subventions de LAVS répondent-elles à un besoin reconnu dans la politique de la vieillesse des cantons?
2. Les prestations subventionnées sur la base de l'art. 101^{bis} LAVS sont-elles aussi cofinancées par les cantons et les communes?

Diverses méthodes appliquées par les sciences sociales ont permis de répondre aux questions de l'étude. Les chercheurs ont d'abord procédé à une analyse des documents et mené des entretiens préparatoires avec des représentants des services canton-

naux compétents en matière d'aide aux personnes âgées. Ils ont réalisé ensuite une enquête écrite auprès de ces services, complétée dans un deuxième temps par des entretiens qualitatifs approfondis avec onze services. Le projet de rapport final a ensuite servi de document de base pour la table ronde qui a réuni l'OFAS et les cantons, qui ont pu à cette occasion valider les informations du rapport qui les concernaient. Cette manière de faire a permis de recenser les informations sur le subventionnement de l'aide à la vieillesse par les cantons et, ponctuellement, par les communes.

La vue d'ensemble sur la situation actuelle dans les cantons obtenue grâce à l'enquête constitue pour l'OFAS une base de travail d'une part pour le renouvellement des contrats de prestation avec les organisations qui perçoivent des subventions selon l'art. 101^{bis} LAVS, et d'autre part en vue de modifications éventuelles de l'article de loi dans le cadre de la réforme de la prévoyance vieillesse.

Encouragement de l'aide à la vieillesse selon l'art. 101^{bis} LAVS

Conformément à l'art. 101^{bis} LAVS, des subventions pour l'aide à la vieillesse financées par le Fonds AVS peuvent être octroyées à des institutions privées, d'intérêt public, actives au plan national dans le but de favoriser une vie autonome à domicile le plus longtemps possible. Dans le cadre de la réforme de la péréquation et de la répartition des tâches entre Confédération et cantons (RPT), les subventions versées aux organisations d'aide à la vieillesse par LAVS ont été maintenues, mais seulement pour les efforts déployés au plan

Subventions annuelles aux sections cantonales des organisations d'aide à la vieillesse au sens de l'art. 101^{bis} LAVS

T1

Organisation	Montant total annuel alloué à l'organisation (faitière) (plafond financier, en francs)	dont transmis aux sections cantonales (plafond financier, en francs)	pourcentage
Pro Senectute Suisse	54 000 000	47 300 000	88 %
Croix-Rouge suisse	12 800 000	11 600 000	91 %
Association Alzheimer Suisse	1 000 000	260 000	26 %

Source: OFAS, contrats de prestations fondés sur l'art. 101^{bis} LAVS, état au 5 juillet 2011, www.bsv.admin.ch

national;¹ en revanche, les subventions pour l'aide et les soins à domicile relèvent depuis 2008 de la compétence des cantons (art. 112c, al. 1 et 2, PP).

En tant qu'office fédéral compétent, l'OFAS conclut des contrats de prestations d'une durée de quatre ans avec des organisations d'aide à la vieillesse actives au plan national (art. 222 RAVS). Des contrats de prestations sont actuellement conclus avec Pro Senectute Suisse, la Croix-Rouge suisse, l'Association Alzheimer Suisse, l'Association suisse de la maladie de Parkinson, Cura Viva, la Société suisse de gérontologie (SSG), ainsi qu'avec l'Association suisse des services d'aide et de soins à domicile (Spitex Verband Schweiz) et le Conseil suisse des aînés.

Les prestations soutenues par des contributions du Fonds AVS comportent, outre les tâches de coordination et de développement au niveau de l'organisation, une multitude d'autres activités comme le conseil social, des services de réparation, de fiduciaire et déclaration d'impôt, de visites de bénévoles, des offres de formation et d'activité sportive, des services de transport, le système d'alarme Croix-Rouge ou encore des vacances pour les personnes atteintes de la maladie d'Alzheimer.

Absence de coordination entre la Confédération et les cantons

Une partie des subventions versées au sens de l'art. 101^{bis} LAVS sont

transmises aux sections cantonales de Pro Senectute, de la Croix-Rouge suisse et de l'Association Alzheimer Suisse pour les prestations fournies sur place, par l'intermédiaire des organisations faitières, sur la base de sous-contrats de prestations **TL**. Parallèlement, les cantons ou le cas échéant les communes financent également la fourniture de diverses prestations d'aide à la vieillesse au niveau local. Il n'existe à l'heure actuelle pas de coordination ou de forme institutionnalisée d'échange d'informations entre la Confédération et les cantons en matière de subventions à l'encouragement de l'aide à la vieillesse. Selon l'art. 224 RAVS, l'OFAS est toutefois tenu de prendre en compte les contributions financières provenant d'autres collectivités locales de droit public lors de l'octroi des subventions.

Complexité de la répartition des compétences en matière d'aide cantonale à la vieillesse

Conformément aux principes auxquels ils sont soumis en matière de politique de la vieillesse, de nombreux cantons s'efforcent, par des mesures appropriées, de retarder l'entrée en home des personnes âgées et de leur permettre de mener aussi longtemps que possible une existence autonome chez elles, en bonne santé. La politique des cantons correspond à cet égard à la stratégie en matière de politique suisse de la vieillesse que le

Conseil fédéral a présentée en 2007² et à l'objectif de l'art. 101^{bis} LAVS.

Seuls quatre cantons sont exclusivement responsables de l'aide à la vieillesse sur leur territoire. Dans la majorité des cantons, l'aide à la vieillesse relève de la compétence tant des cantons que des communes, alors que dans six cantons, ce ne sont que les communes qui sont responsables de l'organisation et du financement de l'aide à la vieillesse. En outre, plusieurs services sont généralement impliqués, en particulier la santé et la prévoyance sociale. L'échange d'informations sur l'aide à la vieillesse entre les cantons et les communes ainsi qu'entre les différents services n'est souvent que ponctuel ou n'existe même pas.

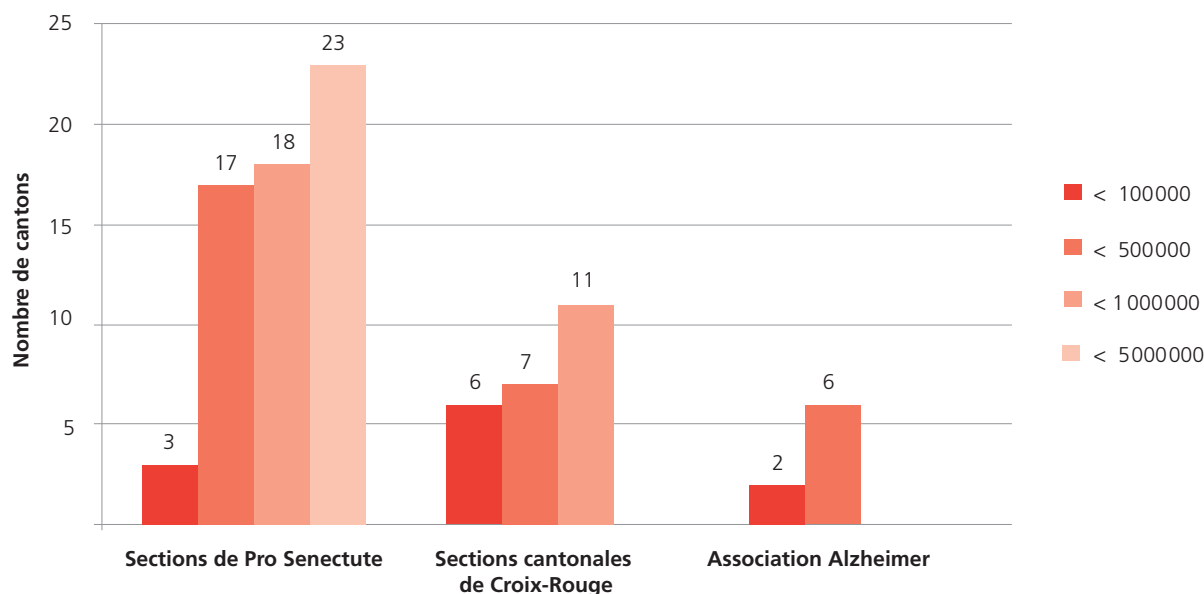
L'offre actuelle de prestations de l'aide à la vieillesse dans les cantons se compose généralement de prestations mises en place à l'initiative d'organisations d'aide à la vieillesse et qui ont été adaptées progressivement aux besoins des personnes âgées. Un pilotage de cette offre n'est un sujet d'actualité que dans quelques cantons (p. ex. Neuchâtel, Berne). Ces cantons effectuent un réexamen complet de l'offre de prestations et des

1 Voir également à ce sujet Conseil fédéral (2001): Message du Conseil fédéral concernant la Réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT) du 14 novembre 2001. Berne. Feuille fédérale 2155-2414.

2 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. www.bsv.admin.ch/themen/kinder_jugend_alter/00068/index.html?lang=fr

Contributions périodiques cantonales/communales aux sections cantonales de Pro Senectute, de la Croix-Rouge suisse et de l'Association Alzheimer Suisse (en francs suisses / par année)

G1



Source: Enquête écrite menée auprès des personnes compétentes en matière d'aide à la vieillesse de tous les cantons.

besoins en prestations individuelles. Quelques cantons (Appenzell Rhodes-Intérieures, Vaud, Tessin) possèdent des dispositions légales sur les prestations à promouvoir.

La complexité de la répartition des compétences en matière d'aide à la vieillesse, le pilotage seulement ponctuel de l'offre de prestations ainsi que l'échange d'informations incomplet à l'intérieur des cantons sont autant d'obstacles à l'objectif de coordination entre la Confédération et les cantons.

Les prestations subventionnées répondent à un besoin

D'après les informations qui ressortent de l'enquête, l'octroi de subventions au sens de l'art. 101^{bis} LAVS à des organisations actives au plan national n'est pas contesté par les services cantonaux compétents. Le soutien financier par des contributions du Fonds AVS à des prestations fournies localement par les sections cantonales de Pro Senectute, de la Croix-

Rouge suisse et de l'Association Alzheimer est également salué, même si la poursuite de l'engagement de la Confédération dans l'aide cantonale à la vieillesse est parfois perçue comme une incohérence de la RPT. D'après l'appréciation des services consultés, toutes les prestations subventionnées par des contributions du Fonds AVS répondent à un besoin des cantons dans la perspective de leurs efforts visant à permettre aux personnes âgées de mener aussi longtemps que possible une existence autonome chez elles, en bonne santé. De même, la prise en compte particulière des personnes vulnérables lors de l'octroi de prestations, mentionnée dans les contrats de prestations entre l'OFAS et Pro Senectute ou la Croix-Rouge suisse, va le plus souvent dans le sens des cantons et des communes.

Toutes les prestations sont cofinancées

L'enquête a également révélé que 23 cantons (ou le cas échéant des com-

munes) octroient des contributions périodiques à l'organisation cantonale de Pro Senectute, qui permettent généralement de soutenir financièrement certaines prestations particulières. En outre, onze des services consultés ont indiqué que soit les cantons soit dans de rares cas les communes octroient des contributions périodiques à l'association cantonale de la Croix-Rouge, tandis que les sections cantonales de l'Association Alzheimer n'en perçoivent que dans six cantons (G1).

Le montant de ces contributions octroyées annuellement aux organisations par les cantons ou le cas échéant par les communes est très variable. Ainsi, dans une majorité des cantons (c'est-à-dire 18 cantons), un montant de moins d'un million de francs par année est octroyé à l'organisation cantonale de Pro Senectute, alors qu'il est sensiblement supérieur dans cinq cantons où il se situe entre 1,5 et 4 millions de francs par année. Les contributions aux associations cantonales de la Croix-Rouge sont toutes inférieures à un million de

Le rapport imprimé, en français ou en allemand, peut être commandé dès maintenant auprès de l'Office fédéral des constructions et de la logistique (OFCL), 3003 Berne, Publications fédérales, n° de commande 318.010.6/12f (français) / 318.010.6/12d (allemand). La version électronique du rapport peut être téléchargée de la page Internet

www.bsv.admin.ch/praxis/forschung/publikationen/index.html?lang=fr&lnr=06/12#pubdb

francs par année. Elles ne sont supérieures à 0,5 million de francs que dans quatre cantons sur onze. Par ailleurs, les moyens financiers alloués aux sections cantonales de l'Association Alzheimer sont toujours inférieurs à 0,5 million de francs par année.

Les colonnes de l'histogramme représentent le nombre total de cantons qui octroient des subventions à chaque organisation jusqu'à la limite indiquée.

Exemple: trois cantons octroient aux sections de Pro Senectute des contributions périodiques de moins de 100000 francs suisses par année (1^{re} colonne depuis la gauche); 17 cantons (y compris les trois cantons de la première colonne) octroient un montant de moins de 500000 francs par année (2^e colonne depuis la gauche). La plus haute colonne indique pour chaque organisation le nombre total de cantons qui lui octroient des subventions (chiffre en gras); ainsi, 23 cantons octroient des subventions aux sections de Pro Senectute (4^e colonne depuis la gauche).

Ces contributions permettent de soutenir financièrement un grand nombre de prestations des organisations, entre autres celles qui ne peuvent plus être financées par le Fonds AVS depuis l'entrée en vigueur de la RPT. Il s'agit par exemple des foyers de jour, des services de repas, des services de nettoyage et de déménagement ou de services de relève des proches.³ Toutefois, pour chaque organisation, ces subventions servent aussi à soutenir, dans un canton ou davantage, des prestations qui bénéficient également de

contributions du Fonds AVS: les prestations fournies par les sections cantonales de Pro Senectute sont celles qui sont le plus souvent cofinancées. Ainsi, le conseil social, par exemple, est également soutenu financièrement par 19 cantons, le travail social communautaire par 12, les offres de formation par 11 et le conseil social en groupes, les activités sportives et le service de déclaration d'impôt par 10 cantons.

Subsidiarité appliquée par les cantons à la place de la Confédération

En règle générale, le soutien financier de prestations par les cantons se fait au moins partiellement de façon subsidiaire pour le financement par le Fonds AVS, et les subventions sont adaptées en conséquence par les cantons et les communes. Si un service compétent pour l'aide à la vieillesse ne tient pas compte du fait, lors de l'octroi de subventions, que pour la même prestation, il y a déjà une contribution du Fonds AVS, cela tient souvent au fait, selon les indications de ces services, qu'ils n'ont pas connaissance de cette contribution.

Cette pratique, qui fait que les services cantonaux et le cas échéant communaux adoptent une position subsidiaire à la Confédération, correspond en fait à un retournement de la disposition dans l'art.224 RAVS, selon laquelle c'est la Confédération, c'est-à-dire l'OFAS, qui devrait avoir une

fonction subsidiaire dans l'octroi de subventions.

La coordination par la Confédération n'est pas applicable

Les entretiens approfondis menés dans le cadre de l'enquête avec un choix de services cantonaux compétents en matière d'aide aux personnes âgées et de questions de la vieillesse font ressortir un faible besoin de coordination avec la Confédération. Certes, une plus grande transparence et une meilleure information de la part de l'OFAS sur les prestations fournies dans les cantons qui sont soutenues par le Fonds AVS seraient fondamentalement souhaitables. Mais une véritable coordination se heurte en premier lieu à l'hétérogénéité des cantons, en particulier concernant la complexité des compétences en matière d'aide à la vieillesse. En second lieu, les services compétents en matière d'aide aux personnes âgées et de questions de la vieillesse ne disposent souvent pas d'informations complètes sur la pratique en matière de subventionnement du canton et de la commune. La Confédération ne peut pas assumer une fonction de coordination des pratiques en matière de subventionnement au plan fédéral, cantonal ou communal ni un rôle subsidiaire dans le financement des prestations d'aide aux personnes âgées, qui découleraient de l'art.224 RAVS, sauf à y consacrer des moyens disproportionnés.

Eveline Huegli, lic. rer. soc., Büro Vatter, Politikforschung und -beratung, Berne.
Mél. huegli@buerovatter.ch

³ Selon l'art. 223, al. 2, RAVS, ces prestations ne donnent droit à des subventions que si elles sont dispensées à titre bénévole.